

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT

**DA TRAGÉDIA URBANA
À FARSA DO URBANISMO REFORMISTA:
A Fetichização dos Planos Diretores Participativos**

São Luís, Maranhão

Março, 2009

CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT

**DA TRAGÉDIA URBANA À FARSA DO URBANISMO REFORMISTA:
a fetichização dos planos diretores participativos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Josefa Batista Lopes

Co-orientadora: Prof^a. Dr^a. Ermínia T. Menon Maricato

São Luís
2009

Burnett, Carlos Frederico Lago

Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos / Carlos Frederico Lago Burnett – São Luís, 2009.

526 f.

Orientadora: Prof^a. Dra. Josefa Batista Lopes

Co-orientadora: Prof^a. Dra. Ermínia T. Menon Maricato

Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2009.

1. Planejamento Urbano – Brasil. 2. Planejamento Urbano – Participação Popular. 3. Capitalismo e Reforma Urbana. I. Título

CDU 711.434(81)

CARLOS FREDERICO LAGO BURNETT

**DA TRAGÉDIA URBANA À FARSA DO URBANISMO REFORMISTA:
a fetichização dos planos diretores participativos**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas.

Aprovado em 09 / 03 / 2009

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Josefa Batista Lopes (Orientadora)
Doutora em Serviço Social – PUC-SP
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a Dra. Ermínia T. Menon Maricato (Co-orientadora)
Doutora em Arquitetura e Urbanismo - USP
Universidade de São Paulo

Prof^a. Dra. Ilse Gomes Silva
Doutora em Ciências Sociais – PUC-SP
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a Dra. Raimunda Nonata do Nascimento Santana
Doutora em Serviço Social - UFRJ
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a Dra. Zulene Muniz Barbosa
Doutora em Ciências Sociais – PUC-SP
Universidade Estadual do Maranhão

*Aos meus netos Felipe, Laura e Alice, com a
minha otimista vontade de que possam compartilhar da
construção de um mundo mais humano.*

AGRADECIMENTOS

Ainda que o empenho tenha sido individual e o rumo adotado corresponda a opções pessoais, certas condições, externas ao pesquisador, são indispensáveis para posicionamentos e compromissos, exercendo um papel essencial, mas nem sempre visível, em um trabalho acadêmico. Este é o sentido e a razão de nossos agradecimentos que exime das limitações contidas nestas páginas, centros de ensino e pesquisa, parceiros momentâneos e outros quase cúmplices, pois as dívidas contraídas nestes quatro anos de estudos e pesquisas se repartem entre instituições e cidadãos dispersos por Brasília, Fortaleza, Porto Alegre, São Luís e São Paulo, aos quais gostaria de expor minha gratidão.

Começando pela genealogia da pesquisa, iniciamos nossos reconhecimentos pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão – PPGPP, que possibilitou, através da admissão de um projeto na área do planejamento urbano, a integração da multidisciplinaridade do curso às minhas inquietações no campo do urbanismo e da política. Reconhecimento que é, também, admiração e respeito ao corpo docente - professores do quadro e convidados -, portadores de uma fraterna exigência, incentivadora de constante superação dos limites individuais dos alunos. Abro parênteses, nesta relação de reconhecimento às instituições, para agradecer aos professores do Programa e integrantes da minha banca de qualificação – Flavio Bezerra de Farias, Ilse Gomes Silva e Nonata Santana –, pelas contribuições dadas ao conteúdo e à forma final do trabalho.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela Bolsa Sanduíche de Doutorado no país, e à Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão - FAPEMA, pela Bolsa Auxílio-Pesquisa, suportes indispensáveis para a sobrevivência na Paulicéia e nas idas e vindas para efetivação da pesquisa interestadual. A toda equipe do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, o LABHAB da USP, pela oportunidade de acompanhar uma prática acadêmica de ensino, pesquisa e extensão que, “partindo da desigualdade”, busca uma “inversão de prioridades” intelectuais no interior de uma das mais elitizadas universidades brasileiras. À Gerência de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal em São Luís, pelo suporte constante nas iniciativas de incentivo ao debate urbano e capacitação técnica, que contribuíram para ampliar horizontes e estreitar parcerias.

No agradecimento às incontáveis pessoas com quem convivi e cruzei ao longo dos estudos e da pesquisa, transmissores diretos de conhecimentos, inquietações e esperanças, ressalto o papel, decisivo para o posicionamento e o compromisso desta tese, de minhas “desorientadoras”, Josefa Batista Lopes e Ermínia Maricato. Sem sequer se conhecerem, desempenharam com invejável bom-humor uma combinada e igualitária pressão, questionando os passos da pesquisa, derrubando certezas e exigindo rigor.

Aos militantes do Movimento da Reforma Urbana, comprometidos com os processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos, em especial aos que colaboraram com seus depoimentos para a pesquisa: Jose Meneleu Neto, Joísa Barroso, Paulo Romero, Renato Pequeno e Domingos Linheiro, em Fortaleza; Betânia Alfonsín, Claudia Damásio, Claudio Gutierrez, Eduino de Matos, Jaqueline Menegassi, Vanêscia Buzelato Prestes, em Porto Alegre; Evaniza Rodrigues, Helena Mena Barreto, Kazuo Nakano, Nabil Bonduki, Nelson Saule, Raquel Rolnik e Verônica Kroll, em São Paulo; Benny Schasberg e Otilie Pinheiro, em Brasília. Mas deixo meu reconhecimento, também, a todos àqueles que, a partir de outras posições, se envolveram com o debate em torno de uma política urbana nacional e contribuíram para agregar informações, expor divergências e levantar questionamentos, destacando Cândido Malta Campos Filho, Claudio Bernardes e Lucila Lacrete em São Paulo; Newton Baggio, Tereza Albano e Zalmir Chwartzmann, em Porto Alegre.

Em São Luis do Maranhão, onde minha aproximação com o Movimento da Reforma Urbana remonta a 2003, a tentativa de nomear todos que contribuíram para este trabalho fica entre a impossibilidade e a ingratidão. Mesmo com o risco de incorrer em omissões imperdoáveis, devo registrar o rico aprendizado, proporcionado pela convivência com a militância urbana de Carlito Reis, Creusamar de Pinho, Ediléia Dutra Pereira, Janete Araujo Amorim, Joberval Bertoldo, José Francisco Diniz, Jose Guilherme Zagallo, Jose Raimundo Trindade, Josivaldo Côrrea Silva, Jorge Prado, Maria José Serrão Silva, Natanael Silva Araujo, Raimundo Cesar de Sousa Martins e Suely Gonçalves. Neste esforço de recordar aliados e parceiros, cabe ressaltar a audácia daqueles membros do Conselho da Cidade de São Luís, gestão 2006-2008, e do reduzido grupo de professores e alunos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão – CAU-UEMA, que atuaram em favor da visibilidade urbana dos mais pobres e na defesa dos interesses dos bairros de

periferia, em um movimento contra a corrente oligárquica e conservadora, tão influente em uma cidade localizada na “periferia da periferia do capitalismo”.

Toda gratidão às dedicadas e competentes revisoras, minhas irmãs Maria Lúcia e Thereza que, em condições pouco favoráveis e desde Brasília, possibilitaram a exclusão de muitos equívocos do texto deste trabalho, fazendo-o mais palatável. Desculpando-me pelos “pecadilhos” que, com certeza, deixei escapar, aproveito para, tardiamente, agradecer-lhes a contribuição inestimável – já reconhecida, mas ainda não explicitada publicamente – quando da revisão do livro com minha dissertação de Mestrado.

Por último - mas não em último lugar, pois como satisfação de uma *necessidade* material, foi indispensável para a sobrevivência física e a estabilidade emocional deste pesquisador -, meu agradecimento ao “primo” Wair Nemer Damous que, generosamente, cedeu seu apartamento da Avenida Brigadeiro Luis Antônio, tornando assim o “exílio” paulista menos duro, graças às condições de trabalho que possibilitou e aos contatos familiares que suavizaram o provisório isolamento na metrópole paulistana.

Razão e produto deste imenso débito contraído com tanta gente, que esta tese possa trazer algum retorno em troca do tempo dedicado e da vivência oferecida por estes incontáveis colaboradores, todos eles fundamentais para colocar as reflexões aqui contidas sobre bases de uma realidade concreta, múltipla e polêmica, como é a questão urbana brasileira.

Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa.

Karl Marx

RESUMO

Nos anos 80, como reação às desigualdades sócio-espaciais das cidades brasileiras, o projeto da Reforma Urbana logrou unificar, em torno de um movimento por política urbana igualitária e distributiva, intelectuais da Academia e entidades da organização popular. Parcialmente reconhecido pela Constituição Federal de 1988, o ideário da Reforma Urbana ficou subordinado ao planejamento urbano, pois o Plano Diretor foi declarado instrumento maior da política urbana municipal. Inicialmente contestado pelo movimento, por seu caráter tecnocrata e segregacionista durante o regime militar, mas regulamentado pelo Estatuto da Cidade e através de campanha nacional do Ministério das Cidades, o Plano Diretor se propõe garantir, a partir de 2005, terra urbanizada e bem localizada aos mais pobres em milhares de municípios do país. Apesar da reduzida participação popular, baixa taxa de aprovação da legislação e quase nula implementação de suas propostas, se afirma como “instrumento de Reforma Urbana” e o Movimento se concentra no Direito Urbanístico como meio para alcançar a “cidade de todos”. Através da análise histórica dos vinte anos que separam a crítica da adesão ao Plano Diretor, apoiada em estudo teórico e pesquisa de campo sobre experiências significativas de planejamento participativo no Brasil, este trabalho demonstra que, ao assumir valores da democracia burguesa e submeter a luta urbana aos procedimentos institucionais do planejamento, o Movimento da Reforma Urbana compromete a autonomia das organizações populares e contribui para acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano, agravante da tragédia das cidades. Desta maneira, sob a liderança de uma elite tecnocrata e fortemente influenciado pelas mudanças políticas e econômicas ocorridas no país - consolidação democrática conservadora, ofensiva e hegemonia neoliberal, acesso do Partido dos Trabalhadores ao governo federal -, o processo de institucionalização do projeto da Reforma Urbana, por meio da fetichização dos Planos Diretores Participativos, transmuda em farsa a proposta do urbanismo reformista.

PALAVRAS-CHAVE: Cidade Capitalista. Reforma Urbana. Planejamento Urbano. Ideologia e Tecnocracia. Participação Popular. Governo Lula

ABSTRACT

In the eighties, as a reaction to social-spatial inequity in Brazilian cities, the Urban Reform program sought to unify academy intellectuals and organized community entities in a movement for egalitarian and distributive urban policies. Partially recognized by the Brazilian Federal Constitution of 1988, the ideas of the Urban Reform movement were subjected to those of urban planning, since the Urban Master Plan was declared the municipality's major instrument of urban policy. Initially disputed by the Urban Reform movement, due to its technocratic and segregationist character during the Brazilian military government, however regularized by the City Statute, the Urban Master Plan proposes to insure, since 2005, urbanized and well located land for the poorest in thousands of Brazilian cities. Despite the diminished popular participation, low rates of legislation approval and almost null implementation of its proposals, the Master Plan affirms itself as "instrument of the Urban Reform" and the Movement condenses itself in the Urban Planning Law as a way to achieve the 'city of all'. By the means of a historical analysis of the twenty years that separate the criticism from the adhesion to the Urban Master Plan, supported by a theoretical study and field research on significant experiences of participative planning in Brazil, the present study shows that, by partaking the values of the bourgeoisie democracy and submitting the urban rights struggle to the institutional procedures of city planning, the Urban Reform Movement compromises the autonomy of social organizations and contributes to the capitalist accumulation and reproduction in the urban space, aggravating the tragedy of the cities. In this way, under the leadership of a technocratic elite and heavily influenced by the political and economic changes that have occurred in Brazil – conservative democratic consolidation, neoliberalism's offensive and hegemony, political access of the Labor Party (Partido dos Trabalhadores – PT) to federal government -, the institutionalization process of the Urban Reform project, through the fetishism of Participative Urban Master Plans, turns into sham the purposes of reformist urbanism.

Key-Words: Capitalist city. Urban Reform. Urban Planning. Ideology and Technocracy. Popular Participation. Lula's Government.

LISTA DE SIGLAS

AEIS –	Áreas Especiais de Interesse Social
AGAPAN –	Associação Gaucha de Proteção ao Ambiente Natural
AGB –	Associação dos Geógrafos Brasileiros
ANSUR –	Articulação Nacional do Solo Urbano
BID -	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD –	Banco Interamericano para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNH –	Banco Nacional da Habitação
CAU-UEMA –	Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão
CDRU –	Concessão do Direito Real de Uso
CEARAH PERIFERIA -	Centro de Estudos, Articulação e Referência Sobre Assentamentos Humanos
CEB –	Comunidade Eclesial de Base
CEPAL –	Comissão Econômica para a América Latina
CIAM –	Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna
CIC –	Cidade Industrial de Curitiba
CMPD –	Conselho Municipal do Plano Diretor
CNBB –	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNDU –	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPq –	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COHAB –	Companhia Habitacional
CONAN –	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCIDADES –	Conselho Nacional das Cidades
CONFEA –	Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
COP -	Conselho do Orçamento Participativo
COPPE –	Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia

COPURB –	Conselho de Política Urbana
CREA –	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
CUT –	Central Única dos Trabalhadores
CVRD –	Companhia Vale do Rio Doce
EC –	Estatuto da Cidade
ESG –	Escola Superior de Guerra
FAPEMA –	Fundação de Apoio à Pesquisa Científica e Tecnológica do Maranhão
FASE –	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAU-USP –	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FGTS –	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FICAM –	Programas de Financiamento da Construção ou Melhoria de Habitação de Interesse Social
FIESP –	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN –	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI –	Fundo Monetário Internacional
FNHIS –	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU –	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IAB –	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAD –	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IPASE –	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
IPES –	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPPLAM –	Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal
IPTU –	Imposto Predial e Territorial Urbano
LABHAB-USP –	Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo
LDU –	Lei de Desenvolvimento Urbano
LEGFOR –	Legislação Urbanística de Fortaleza
LEHIS –	Legislação Especial de Habitação de Interesse Social
LUOPSU –	Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano

LUOS –	Lei de Uso e Ocupação do Solo
MARE –	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MCIDADES –	Ministério das Cidades
MDSP –	Movimento Defenda São Paulo
MDU –	Movimento Democrático Urbano
MNLM –	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU –	Movimento Nacional da Reforma Urbana
MRU –	Movimento da Reforma Urbana
MST –	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONG –	Organização Não Governamental
OP –	Orçamento Participativo
PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento
PDCR –	Plano Diretor da Cidade do Recife
PDDUA-POA–	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre
PDE-SP –	Plano Diretor Estratégico de São Paulo
PDP –	Plano Diretor Participativo
PDRJ –	Plano Diretor do Rio de Janeiro
PECRJ –	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PLANHAB –	Plano Nacional de Habitação Popular
PÓLIS –	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
PREZEIS –	Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social
PROFILURB –	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR –	Programa de Erradicação de Sub-Habitação
PRONSINDI –	Programa de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado
SAGMACS –	Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais
SECOVI –	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais
SEMPLA –	Secretaria Municipal de Planejamento
SEMTHURB –	Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo

SERFHAU -	Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo
SFH –	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU –	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SINDUSCON –	Sindicato da Indústria da Construção
SNHIS –	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPU –	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SPM –	Secretaria de Planejamento Municipal
STICC –	Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil
UDR –	União Democrática Ruralista
UNM –	União Nacional por Moradia
ZEIS –	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
PRIMEIRA PARTE	
1. A REFORMA URBANA EM TEMPO DE DEMOCRATIZAÇÃO NACIONAL	
1.1 A Recorrência da Idéia da Reforma Urbana no Brasil.....	27
1.1.1 A crise urbana sob a democratização conservadora.....	54
1.1.2 O polêmico ideário da Reforma Urbana.....	73
1.2 O Caráter Histórico das Lutas Populares pela Reforma do Estado no Brasil.....	85
1.2.1 Estado oligárquico, movimento anarquista e pensamento socialista.....	89
1.2.2 O Estado Nacional, do “bonapartismo” de Vargas ao populismo espontâneo.....	101
1.2.3 O reformismo nacionalista e o “bonapartismo” da Ditadura Militar.....	110
1.2.4 Permanências e mudanças nas lutas populares.....	114
1.2.5 A questão urbana no universo político brasileiro.....	116
2. O PLANO DIRETOR REABILITADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	
2.1 Plano Diretor como Instrumento de Reforma Urbana?	129
2.1.1 O Plano Diretor em roupagem reformista.....	148
2.1.2 As experiências em Planejamento Urbano dos anos 90.....	164
2.1.2.1 Os Planos Diretores reformistas.....	166
2.1.2.2 Curitiba: Reforma Urbana ou Planejamento Estratégico?.....	177
2.1.2.3 Porto Alegre, Orçamento Participativo X Plano Diretor	182
2.1.2.4 As ambíguas contribuições da década de 90.....	186
2.1.3 Plano Diretor no Brasil, ideologia e tecnocracia	189
2.2 Cidade capitalista e Planejamento Urbano: do Real ao Ilusório.....	204
2.2.1 Capital imobiliário e gestão estatal, no centro da oposição à Reforma Urbana.....	218
SEGUNDA PARTE	
3. O ESTATUTO DA CIDADE E A REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO	
3.1 O FNRU no Campo do Direito Burguês	226
3.1.1 A luta urbana nos gabinetes e corredores do Congresso Nacional	231
3.1.1.1 PL 775/83, a permanência da idéia do desenvolvimentismo nacional.....	234
3.1.1.2 PLS 181/89, a crença no poder regulador do Estado pós-Constituição.....	240
3.1.1.3 O Estatuto da Cidade aprovado sob hegemonia neoliberal	245
3.2. Neoliberalismo e Pós-Modernismo, Novas Faces do Capitalismo	255
3.2.1 A resposta neoliberal ao impasse urbano	265
3.2.2 A travessia neoliberal do urbanismo brasileiro.....	286
3.3 Nova República e Plano Collor, Rumo ao Neoliberalismo	303
3.3.1 Ofensiva conservadora e projeto neoliberal no Brasil	306
3.3.2 FHC: Reforma do Estado e “desintegração” competitiva neoliberal.....	314
4. O PLANO DIRETOR PATROCINADO PELO GOVERNO LULA	
4.1 O PT e as Condições de Retomada do Projeto da Reforma Urbana	321
4.1.1 O debate urbano sob orientação do Ministério das Cidades.....	339
4.2 A Base Política e Ideológica da Proposta do Novo Planejamento Urbano.....	353
4.2.1 As premissas metodológicas dos Planos Diretores Participativos.....	365
4.2.2 Poder local e participacionismo, qual o lugar dos movimentos populares?	371
4.2.3 O “laboratório” Diadema: as origens da estratégia dos PD Participativos?.....	381
4.3 A Campanha dos PDP: a Reforma Urbana via Planejamento Urbano	388
4.3.1 Como o PDP enfrenta a desigualdade e os privilégios nas Metrôpoles.....	399
4.4 Os Limites Estratégicos do Projeto da “Cidade de Todos”	450
4.4.1 Plano Diretor Participativo, de instrumento a eixo da reforma urbana.....	465
4.4.2 A inescapável fetichização dos Planos Diretores Participativos.....	472
CONCLUSÕES.....	483
REFERENCIAS	506

INTRODUÇÃO

Rumo à Estação Finlândia ou às Conferências de Yalta?

Ao concluir, em 2002, meu mestrado em Desenvolvimento Urbano, que teve como tema de dissertação a aplicação dos conceitos de sustentabilidade aos processos de urbanização, questão emergente na década de 90 e que surgia, marginalmente, como um projeto utópico de resistência, a aglutinar membros e simpatizantes dispersos de uma esquerda desiludida e desorientada frente ao desmoronamento das experiências de socialismo real, tratei de inserir-me – como professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão - no limitado debate urbano que se desenrolava em São Luis do Maranhão. Começavam a acontecer, em 2003, esporádicas e esvaziadas audiências, organizadas pela Prefeitura Municipal para cumprir a exigência legal de revisão do Plano Diretor de 1992, então com mais de dez anos e, segundo o Estatuto da Cidade, desatualizado e ilegal.

Naquele momento, como urbanista, trazia como preocupação central para o debate o paradoxo constituído pela degradação e abandono que se consolidava em torno do Centro Histórico, já então Patrimônio da Humanidade, e a ascensão e atração que a recém-conquistada região litorânea exercia sobre toda a cidade. Recortes espaciais da pesquisa do mestrado, as duas regiões sintetizavam para mim a irracionalidade que parecia presidir a dinâmica urbana e que comprometia toda possibilidade de realização de um desenvolvimento sustentável no espaço das cidades. Ainda que limitado nos temas, nos participantes e pela quase imediata suspensão, o debate organizado pela prefeitura permitiu entender que aquela “unanimidade urbana” da região litorânea, além de não ser espontânea, era a principal – senão a única – preocupação de um setor do mercado imobiliário, interessado em aumentar as taxas de construção e verticalização dos terrenos da área e que, uma vez regulamentada, iria produzir disparidades mais graves ainda entre as diversas regiões da cidade. Foi, pois, com estas constatações que me envolvi com as discussões sobre o novo Plano Diretor, tomado por grande dose de esperança e certa pretensão em dar ao processo uma contribuição intelectual, capaz de emprestar racionalidade à gestão e produção do espaço urbano em São Luís.

Entretanto, enquanto seguia envolvido com tais temas, outros debates vinham acontecendo, há mais de 15 anos, nas principais metrópoles brasileiras, contribuindo para fazer surgir uma nova proposta de planejamento urbano. Suas origens remontavam ao quadro marcado pelos impasses políticos da ditadura militar, incapaz - já na segunda metade dos anos 70 - de dar conta das demandas da sociedade e das contestações que lhe faziam os movimentos populares nos principais centros urbanos do país. Determinada pela histórica desigualdade social do país, agravada pela superexploração e repressão dos trabalhadores durante o regime militar - e que transformaram as cidades em palco de violentos contrastes na qualidade de vida de seus habitantes -, persistente e ampliada nos anos seguintes pela crise capitalista internacional, a proposta de um “urbanismo democrático” seduziu significativas parcelas dos profissionais da área. Vivenciando inúmeras experiências municipais nas décadas finais do século XX, quando atuaram em administrações progressistas, muitos destes profissionais tiveram a oportunidade de colocar em prática novos conceitos e metodologias sobre a gestão do solo urbano, a maioria de caráter distributivo, levando a que técnicos e lideranças populares se organizassem no interior do recém-constituído Movimento da Reforma Urbana. De forma inusitada e surpreendente, mesmo sem alcançar efetivos resultados em qualquer daquelas experiências, a crença no planejamento como “instrumento de Reforma Urbana” sobreviveu aos seus próprios impasses e se fortaleceu mais ainda com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, regulamentando a exigência constitucional de atendimento da função social da propriedade urbana e da cidade. Enraizado no seio da própria direção do movimento popular, o projeto de um “urbanismo democrático” encontrou, com a posse do governo federal do PT e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, a oportunidade de ser aplicado como política pública de âmbito nacional.

Foi sob esta situação, aportada entre nós no segundo semestre do mesmo ano, durante a realização da 1ª Conferência Municipal da Cidade de São Luís que, vislumbrando a possibilidade de neutralizar a tendência que defendia interesses privados na revisão do Plano Diretor do Município de São Luís, fui atraído pela utopia do “urbanismo democrático” e me aproximei de alguns representantes dos movimentos populares locais. No início de 2004, através do estudo das obras de Erminio Maricato (2000) e Flavio Villaça (2001), todo um suporte teórico e propositivo se abriu diante das minhas funções como professor universitário e,

juntamente com um reduzido grupo de colegas do CAU¹, decidimos levar o debate acadêmico para dentro das salas de aulas e para o interior dos bairros populares. Uma nova, rica e desafiadora experiência se descortinou e, durante mais de um ano, o grupo de professores e alunos – um pouco mais ampliado em seus quadros - viveu a intensa troca de conhecimentos com lideranças dos movimentos populares, chegando mesmo a ministrar cursos de curta duração para equipes técnicas da Prefeitura Municipal de São Luís².

Enfim, conseguimos consolidar, junto àqueles que militavam na área do urbanismo – acadêmicos, profissionais e mesmo algumas entidades –, um reconhecimento em capacitar técnicos e leigos em cursos resumidos sobre a realidade urbana, com ênfase na chamada “cidade ilegal”. Quase como uma tendência natural, toda esta atividade foi desembocar nas ações organizadas em torno da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, lançada em maio de 2005 pelo Ministério das Cidades e que se propunha constituir os Núcleos Estaduais dos PDP, com o objetivo de realizar cursos e oficinas de capacitação, a serem realizados em todos os municípios obrigados por lei a revisar ou elaborar seus planos, e mobilizar a comunidade para a discussão do planejamento urbano local. Com a realização da 2ª Conferência Municipal, no final do mesmo ano, e nossa indicação para compor o Conselho da Cidade – futuro órgão gestor do processo de revisão do Plano Diretor -, juntamente com boa parte dos representantes do movimento popular, pareciam estar dadas as condições favoráveis para um feliz desenlace da próxima legislação urbanística de São Luís, capaz finalmente de dar atenção e acolher as necessidades das populações marginalizadas das periferias.

Assim foi que, durante os últimos cinco anos, progressivamente, os temas da Reforma Urbana e do “urbanismo democrático” foram se tornando centralidade em minha atividade profissional e, com o doutorado em Políticas Públicas, iniciado

¹ Com o patrocínio da Caixa Econômica Federal e o apoio da Fundação Adenauer, foram ministrados no interior do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UEMA, vários cursos de capacitação para as lideranças dos movimentos populares por terra e habitação. Simultaneamente, um grupo de estudo foi formado com alunos de diferentes períodos do CAU, com boa parte deles se envolvendo diretamente com as atividades de capacitação popular.

² Os cursos oferecidos aos funcionários da PMSL foram decorrência do contrato assinado com o Ministério das Cidades “dentro das exigências do Programa HABITAR BRASIL / BID, com o objetivo de lhes fornecer entendimento geral sobre a matéria, no que se refere aos principais aspectos da legislação urbanística federal, estadual e municipal” e condição indispensável para ter acesso aos recursos financeiros (Relatório de Recomendações, Observatório da Questão Urbana, CAU-UEMA, 2006).

em 2005, se transformou também em preocupação acadêmica e objeto desta tese. Inicialmente atraído pelo desafio de dominar sua essência e, com isso, contribuir para a construção de cidades mais justas, as disciplinas cursadas e a manutenção de uma prática localizada, mais tarde ampliada para o âmbito nacional, acabaram por me levar a alguns questionamentos, muitas dúvidas e, por fim, a uma revisão epistemológica do tema do planejamento urbano. A base de tais inquietações se dispersava em muitas questões, tais como a dimensão do desafio e as formas para alcançá-lo, a disparidade das forças sociais envolvidas, a indiferença da população dos bairros periféricos em relação aos debates urbanos, os contraditórios movimentos dos representantes do poder público, mas, principalmente, os rumos que tomava o processo como um todo, indicando que se “algo havia mudado”, parecia ser com o principal objetivo de tudo “continuar na mesma situação”. Para agravar o impasse, aquelas questões encontravam um sério complicador na “história lenta” (MARTINS, 1994) da cidade de São Luís, cujas condições políticas e sociais, fruto das arcaicas relações de poder e produção, se expressavam nas limitadas ações de seus sujeitos em conflito, parecendo não permitir seu esclarecimento.

Todo este empecilho no desenvolvimento dos estudos foi primeiramente percebido por minha orientadora, Josefa Batista Lopes, que considerou imprescindível ampliar a pesquisa para outros centros urbanos. Pois poderiam permitir, como possuidores de maior dinamismo econômico e tradição de luta política, o aprofundamento das reflexões em torno do caráter e do sentido da disputa pela cidade e sua condução pelo Movimento da Reforma Urbana. Além de uma análise de processos particulares, com seus traços comuns e distintivos, e um estudo comparativo com as condições sociais e políticas existentes em São Luís, a ampliação da pesquisa oferecia a possibilidade de uma visão mais compreensiva da situação nacional, indispensável para o entendimento de um projeto que se propunha, também, nacional. A partir de tais objetivos, que implicava na determinação dos próprios critérios de escolha das cidades, a pesquisa recaiu sobre São Paulo – maior metrópole do país, território das mais desenvolvidas relações capitalistas, por isso mesmo principal fonte da produção teórica sobre a questão urbana e um dos berços das organizações populares de luta urbana -, Porto Alegre – a mais longa e constante experiência nacional de participação direta na gestão urbana que uniu bairros de periferia e administração municipal em torno do projeto do Orçamento Participativo - e Fortaleza – um caso recente de consolidação de um

mercado imobiliário, especulativo e agressivo, e da constituição e organização de forças populares que lograram se inserir no cenário do poder político local e conquistar posição de destaque no governo municipal.

Paralelamente a esta ampliação da pesquisa, decisiva, mas ainda insuficiente, para redirecionamento do trabalho, outra sugestão da Professora Josefa Batista Lopes levou a que Ermínia Maricato assumisse a co-orientação da tese. Liderança do Movimento da Reforma Urbana, com ampla e significativa produção teórica sobre o tema e larga experiência de gestão pública municipal e federal, a participação de Maricato no processo representou um avanço importante em relação às minhas preocupações, marcadamente, tecnocratas. Com seu aceite e a aprovação, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, de um projeto de Bolsa-Sanduíche de Doutorado no país, viabilizou-se um estágio, entre os meses de março a julho de 2007, no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Universidade de São Paulo – LABHAB-USP, então coordenado pela própria Ermínia Maricato. Posteriormente, para custear os deslocamentos e a permanência nas outras duas cidades, foi solicitada, e aprovada, uma bolsa de auxílio-pesquisa, junto à Fundação de Amparo à Pesquisa Científica e Tecnológica do Maranhão – FAPEMA. Estavam dadas, assim, as condições para colocar, sobre novas bases, a pesquisa empírica e os rumos da tese e que, efetivamente, contribuíram para novas compreensões sobre a questão urbana brasileira e reforçaram, definitivamente, a atitude crítica em relação aos caminhos tomados pela luta urbana.

Além de permitir a convivência, por um semestre, com a dinâmica urbana e as contradições socioambientais de uma cidade como São Paulo, todas essas iniciativas provocaram um salto significativo na dimensão e profundidade do trabalho. Que foi vivamente ampliado graças ao acompanhamento de audiências e congressos dos Planos Diretores, do contato com lideranças populares e intelectuais, historicamente comprometidos com o projeto da Reforma Urbana, e com gestores públicos e representantes empresariais, envolvidos com os debates sobre o planejamento urbano participativo nas diferentes cidades. Fundamental para reunir dados e informações, bem como para identificar os estágios e caminhos tomados em função das distintas condições sociais e políticas das cidades estudadas - que também ofereciam à observação graus de conflitos, disputas e negociações entre seus protagonistas, inexistentes em São Luís -, a pesquisa

terminou por se mostrar essencial para outro entendimento dos processos. A principal consequência desta intensa experiência e da pesquisa ampliada e diversificada que ela possibilitou se produziu sobre o foco mesmo do tema da tese. Levando de São Luís uma preocupação fundada em questões técnicas, nas quais o político surgia como acessório, retornei de São Paulo com a firme convicção da necessidade de “inversão de prioridade”, pois

os grandes problemas sociais são sempre antes políticos do que técnicos, na medida em que a sua solução ou a tolerância explícita ou implícita da sua persistência implicam opções que resultam do confronto de valores, interesses e pressões sociais contraditórios (BOLAFFI, 1981, p. 168).

Entretanto, esta decisão implicou em questionar a minha própria formação positivista e tecnocrata e, provavelmente por isso, redundou em algumas marchas e contramarchas na determinação do objeto da tese. A base principal desta “subversão” nos rumos da pesquisa foi motivada pela constatação da imensa distância existente entre o rigor e a profundidade das análises que fundamentavam as razões da crise urbana brasileira e a imprecisão e superficialidade das propostas apresentadas pelo Movimento da Reforma Urbana para superá-las. Compartilhando um entendimento da realidade urbana brasileira que remontava aos processos coloniais de ocupação e exploração do território, vinculados a dependências externas e baseados em uma relação escravagista que, simultaneamente, subordinaram o desenvolvimento nacional e determinaram as bases da exploração e do preconceito social, características sucessivamente mantidas no país, apesar da instauração do trabalho livre, da instituição da República e mesmo da predominância das relações capitalistas, o Movimento da Reforma Urbana inseria corretamente a realidade desigual das nossas cidades como consequência de complexos processos históricos de conformação e consolidação da hegemonia política e econômica das classes dominantes, através da constante e predadora exploração do trabalho assalariado, em uma promíscua aliança com o Estado e sua estrutura burocrática, patrimonialista e clientelista.

Ao passar, porém, da análise para as proposições, inexplicavelmente, as pesadas estruturas históricas de dominação e exploração pareciam perder seu poder e sua vinculação com seculares privilégios, com os interesses em sua manutenção e, principalmente, com suas concretas articulações com a própria razão de ser das condições de acumulação e reprodução do Capital em nosso país. E mais: surpreendentemente, a identificação do papel e das funções desempenhadas

pelo Estado em todo este processo, decisivas para consolidação do tipo de capitalismo nacional e indispensáveis para criar as condições que tornaram possível a “ordem urbanística excludente e predatória” (BRASIL, 2005), e que terminaram por constituir uma relação de dependências e benefícios entre o público e o privado no país, tampouco eram consideradas como obstáculos apesar de que, de tão estruturais na conformação da realidade nacional, ultrapassam os limites possíveis de enfrentá-las unicamente através das lutas no campo da urbanização e do urbanismo. Como se não bastassem tais contradições, em um paradoxo supremo, confundindo a função indispensável que o Estado deve desempenhar para mudança da realidade com uma pretensa inevitabilidade de que tal desempenho ocorra - por razões de racionalidade ou justiça social -, a ocupação de espaços institucionais, a conquista de direitos jurídicos e a capacitação técnica dos quadros da administração pública passam a ser o eixo principal da luta política do Movimento da Reforma Urbana. Mas um eixo que não tinha por base o alinhamento autônomo das forças populares pressionando o Estado no sentido de realização de suas demandas, mas sim a utilização preferencial dos espaços fragmentados e particularizados, abertos pelo próprio Estado e que foram se caracterizando como espaços freqüentados pelos mesmos personagens que se sucedem, ao longo de décadas, na direção e na vanguarda do Movimento.

Desta forma, o caráter conciliatório das propostas do movimento, incompatíveis com a compreensão que ele mesmo havia acumulado sobre a realidade, a opção pela forma institucionalizada das lutas, em lugar de uma organização autônoma da forças do próprio movimento, e a crescente redução das táticas a procedimentos técnicos e científicos para conhecimento da realidade urbana, mutável a partir da racionalidade das propostas, passaram a compor a centralidade de minhas preocupações em relação ao projeto da Reforma Urbana de interesse popular no Brasil. Tudo isso acabou por influir na decisão de centrar o foco da pesquisa na identificação das determinações que originam tais contradições entre a teoria e a prática do movimento e, considerando que ambas são resultantes de um longo processo histórico, se tornou indispensável reconstituir a trajetória percorrida pelo movimento da Reforma Urbana, pois da mesma maneira que “não se pode separar a filosofia da história da filosofia, nem a cultura da história da cultura”, não se pode “ter uma concepção do mundo criticamente coerente, sem a consciência da própria historicidade” (GRAMSCI, 2004, p. 95).

Entretanto, a opção pela reconstituição crítica da história do Movimento, surgia ainda como insuficiente para determinar um eixo de análise e, principalmente, para enunciar uma tese sobre ela. Para tal, foi necessário desenvolver e aprofundar, um pouco mais, as diferentes esferas em que se movia a proposta, com a finalidade de, a partir de suas articulações, identificar o eixo determinante que dava o caráter e, conseqüentemente, os rumos ao Movimento da Reforma Urbana. Ao considerar que o impasse do projeto da Reforma Urbana não ocorre no campo da compreensão teórica que seus integrantes possuem da realidade, nem na maior ou menor eficácia dos instrumentos técnicos e jurídicos propostos para a solução da crise – de resto com suas raízes fincadas em consolidadas condições políticas e econômicas -, acabei por determinar o eixo principal da tese: temerária e ousadamente para um arquiteto, passei a concentrar na questão política a razão das carências teóricas e dos impasses que cercam e ameaçam a proposta popular. Ainda que consciente do fato que “de boas intenções está pavimentado o caminho do inferno”, considerei em minha arriscada decisão a constatação, feita durante a pesquisa, do imenso vazio crítico que cerca a prática do Movimento da Reforma Urbana e da possibilidade de que, mesmo rudimentar e embrionário, o trabalho poderia contribuir para uma necessária e oportuna avaliação do próprio movimento e que, a partir de novos e mais competentes estudos, levasse a um “acúmulo coletivo” capaz de lançar a necessária luz sobre a militância urbana no Brasil e que se relaciona, em parte, com questões lançadas, já em 1997, por Maricato (1997a, p. 76):

Diante de tantas dificuldades novas, como se comportaram as lideranças e as entidades que haviam participado dos movimentos descritos? Como enfrentaram os novos obstáculos? Como evoluíram as entidades diante da realidade que se transformou?

Procurando dar à minha história da Reforma Urbana um caráter científico e considerando que o planejamento urbano, seu principal instrumento de intervenção na realidade, é essencialmente um componente da superestrutura da sociedade que, se mantém com esta uma relação dialética de contradição e conformação, não deixa de ter profunda subordinação às condições econômicas e políticas de uma determinada formação social, busquei inserir a prática profissional específica dos urbanistas e suas propostas para construção de cidades mais justas no contexto mais amplo e determinante da realidade cambiante do país e do mundo. Por outro lado, tendo em vista o caráter de crise do contexto político e econômico nacional que, desde o golpe militar de 1964 até a consolidação do projeto neoliberal

no Brasil, configurou o cenário que deu origem e conteúdo à proposta da Reforma Urbana, considere que a principal marca do período histórico estudado é a de uma disputa para construção da nova hegemonia política no país, que ocorre entre as forças do Capital e do Trabalho, sob as influências da reestruturação capitalista mundial e conformação de uma nova ordem de dominação internacional.

Para dar conta das complexas relações que envolvem política, economia e ideologia, suas conseqüências sobre o fato urbano e as variáveis realidades temporais, optamos por identificar movimentos históricos que articulassem as mudanças gerais da sociedade com os diferentes momentos específicos da história da Reforma Urbana. Desta forma, a identificação dos momentos históricos passou a determinar a própria estrutura de explanação da pesquisa, dividida em duas partes, cada uma delas tendo como pano de fundo as conjunturas próprias da luta de classes no país – a primeira marcada pela crise de dominação burguesa e a ofensiva dos trabalhadores, a segunda caracterizada pela inversão da correlação de forças, com a constituição de uma nova hegemonia capitalista no seio do Estado e a desmobilização das organizações populares.

Para isso, analisamos, na primeira parte, as causas, os sujeitos e os condicionantes históricos que levam à definição da estratégia e das táticas do projeto da Reforma Urbana, e dedicamos a segunda parte do trabalho para o estudo do processo de consolidação do movimento e os procedimentos adotados para levar à prática suas propostas no campo do planejamento urbano. Desta forma, buscamos manter articulados, ao longo de todo o trabalho, o contexto político geral brasileiro e suas influências sobre o Estado e a sociedade, bem como as formas com que estes irão interferir, por sua vez, na própria realidade, condicionando-a e modificando-a. Assim, duas linhas gerais de raciocínio acompanham o desenvolvimento das análises: por um lado, aqueles movimentos gerais e recíprocos entre realidade e sociedade, inclusive os advindos do exterior; e, por outro, os processos particulares e específicos experimentados pela atividade profissional dos urbanistas em todo este rico e contraditório período que marca o final do século XX, principalmente no Brasil. A partir de tal quadro, modificável e modificador, observamos, com especial atenção e ao longo de todo o período, como se comportaram as propostas elaboradas no interior do Movimento da Reforma Urbana e como se articularam com a sociedade e com o Estado, identificando uma tendência marcante para aproximar-se dos aparelhos e instituições estatais que parece acompanhar o próprio processo

de desmobilização, refluxo e captura dos movimentos populares pela ideologia capitalista. Desta forma, foi sendo constatada uma verdadeira repetição do passado político brasileiro, no qual as relações entre a esquerda e as massas sempre tiveram, como denominador comum, o Estado e que contaram, para isso, com a participação decisiva dos setores intelectualizados das classes médias.

Tal verificação nos levou a defender, como tese deste trabalho, a idéia de que os esforços teóricos e práticos para constituição de um novo planejamento urbano, democrático e popular, por meio da exigência constitucional de Planos Diretores, ao priorizarem ações reformistas no interior dos aparelhos e da burocracia do Estado, através da Campanha dos Planos Diretores Participativos, apesar do empenho em mobilizar entidades e lideranças populares em centenas de municípios em torno da questão urbana, contribuíram decisivamente para a descaracterização do Movimento de Reforma Urbana, assimilação de valores capitalistas e enfraquecimento de suas bases populares, de resto já em refluxo devido à constituição de uma nova hegemonia capitalista no país, ocorrida sob influência das forças políticas e econômicas do neoliberalismo e que se agrava devido a opção parlamentar do Partido dos Trabalhadores. Para este fracasso, que se traduz hoje no impasse político do projeto popular, contribuíram decisivamente:

1) a dependência do planejamento urbano em relação ao Estado que, por um lado, subordina a efetividade das suas ações à decisão e aos interesses hegemônicos nos poderes executivo, legislativo e judiciário e, por outro, o faz produto e refém do idealismo tecnocrático;

2) o controle que as posições técnicas e jurídicas da vanguarda do movimento assumiram com relação ao processo, a partir das negociações com o executivo e o legislativo federal, atitude reforçada pelo refluxo do movimento de massas e a opção eleitoral e parlamentar do partido político que, até então, organizava as classes populares;

3) o divórcio entre as bases populares e as vanguardas do movimento, provocando a renúncia de um trabalho político independente de organização e conscientização popular, com graves conseqüências para a retomada da mobilização e da renovação qualitativa e quantitativa de lideranças;

4) o aprofundamento da posição reformista no interior do MRU que o fez progressivamente secundarizar as práticas populares de reivindicações e pressões sobre o poder público em nome da conquista de alianças com a burocracia estatal e

posições supostamente decisórias no interior do aparelho do Estado, na pretensão de transformar a cidade capitalista em uma “cidade de todos”.

Em função de tais determinações, ressaltamos, no título da tese, o caráter de fetiche assumido pelos Planos Diretores Participativos que, em nosso entendimento, representa a síntese e a culminância de todo o processo em que se envolveu o Movimento da Reforma Urbana. Pois, como um objeto mágico ou amuleto, paulatina e misteriosamente o planejamento urbano foi se colocando acima das classes, de suas relações de produção e dos seus interesses para, substituindo as relações sociais, se propor a modificar a realidade a partir dos ideais de racionalidade, justiça e bem comum. Esta fetichização do planejamento urbano – resultado da aceitação de formas impostas pelo Estado capitalista no interior da luta popular - nada mais é do que o predomínio do valor do capital sobre a prática social institucionalizada do Movimento da Reforma Urbana. Pois como rebatimento, sobre a luta urbana, do fetiche da mercadoria, valor predominante em uma sociedade capitalista que leva as coisas, e não as relações sociais, a determinar o destino dos homens (RUBIN, 1980; HOLLOWAY, 2003), o planejamento urbano assume o lugar das verdadeiras relações sociais de um determinado período histórico e pode assim, idealisticamente, se apresentar como a chave para resolver o desastre urbano e suas conseqüências trágicas sobre o destino de milhões de brasileiros. Entretanto, a questão urbana e as condições calamitosas em que vivem os trabalhadores nas nossas cidades nada têm de novo sob o capitalismo e vêm, historicamente, se prestando para sérios desvios de teorias e práticas que se querem ou que se dizem revolucionários. Uma situação analisada e denunciada, há mais de cem anos, por Friedrich Engels e que, mais uma vez, parece se colocar como uma reflexão indispensável para todos que acreditam na imprescindibilidade de lutar por um mundo mais humano em um futuro o mais breve possível:

Por último, ainda hoje o socialismo burguês e pequeno-burguês tem numerosos representantes na Alemanha. Entre eles, por um lado, estão os socialistas de cátedra e os filantropos de toda classe, entre os quais o desejo de transformar os trabalhadores em proprietários de suas casas desempenha um papel importante; contra eles meu trabalho continua, pois, sendo oportuno. Por outro lado, no próprio partido socialdemocrata, compreendido o grupo do Reichstag, tem se manifestado um determinado socialismo pequeno-burguês, expresso em uma forma tal que, apesar de reconhecer a exatidão dos conceitos fundamentais do socialismo moderno e da necessidade de que todos os meios de produção sejam transformados em propriedade social, declara que sua realização só é possível em um futuro distante, praticamente imprevisível. Em razão disso, no momento se limitam a simples remendos sociais, e até podem, segundo as circunstâncias, simpatizar com as aspirações mais reacionárias que pretendem “elevar as classes trabalhadoras” (ENGELS, 1974, p. 10).

A PRIMEIRA VEZ:

**A TRAGÉDIA DAS CIDADES
E O PROJETO POPULAR DE REFORMA URBANA**

Isolados da "cidade oficial" ou da "cidade legal", esses depósitos de pessoas marcados pelo abandono, são produto de iniciativas populistas, bem sucedidas do ponto de vista eleitoral, mas que resultam numa tragédia em termos sociais, urbanos e ambientais.

Ermínia Maricato

CAPITULO 1

A REFORMA URBANA EM TEMPO DE DEMOCRATIZAÇÃO NACIONAL

1.1 A Recorrência da Idéia da Reforma Urbana no Brasil

Um mito fundador é aquele que não cessa de encontrar novos meios para exprimir-se, novas linguagens, novos valores e idéias, de tal modo que, quanto mais parece ser outra coisa, tanto mais é a repetição de si mesmo.

Marilena Chauí

Ao contrário das inúmeras reformas urbanas que, desde final do século XIX, adequaram cidades de diferentes países às necessidades de reprodução do capital e de consumo de suas classes dominantes (BENÉVOLO, 1974; PICCINATO, 1993; MARICATO, 1997a e 2001; VILLAÇA, 1986 e 2004; TOLEDO, 1996; LEME, 1999; SOUZA, 2003), aqui trataremos de uma proposta de interesse das camadas populares urbanas³, historicamente excluídas por aquelas intervenções e que perdem, com a “ciência do urbanismo”, institucionalizada em tal processo, o próprio direito à cidade⁴. Enquanto as reformas funcionais ao capitalismo contaram com o decidido apoio do Estado e foram, eficiente e eficazmente, realizadas sob o comando rigoroso de engenheiros e arquitetos como Ildefonso Cerdá em Barcelona, George-Eugene Haussman em Paris ou Francisco Pereira Passos no Rio de Janeiro, entre muitos outros, a proposta de Reforma Urbana – enquanto construção social dos movimentos populares por melhores condições de vida nas cidades brasileiras –, reiniciada durante os últimos anos da ditadura militar, já soma mais de 20 anos de lutas e chega aos dias atuais com significativas conquistas institucionais, mas poucos resultados efetivos⁵.

³ Como camadas populares urbanas, consideramos aqui todos os setores sociais que vivem nas cidades e cujos “níveis de consumo estão próximos aos mínimos socialmente necessários para a subsistência” (WEFFORT, 1980, p. 81), condição econômica que é a base que as têm impedido de aceder ao mercado urbano formal de terras e habitação e, conseqüentemente, à própria cidade.

⁴ Conforme Lefebvre, “um dos sentidos da Comuna de Paris (1871) foi o forçoso retorno para o centro urbano dos operários relegados para os subúrbios e periferias, a sua reconquista da Cidade, este bem entre os bens, este valor, esta obra que lhes tinha sido arrancada”. (O Direito à Cidade, São Paulo, Centauro, 2ª edição, 2001, p.16). Para Lefebvre, a negação da cidade aos trabalhadores tem um objetivo de dominação política, pois “a segregação tende a impedir o protesto, a contestação, a ação, ao dispersar aqueles que poderiam protestar, contestar, agir”. (LEFEBVRE, 2001, p.123)

⁵ Segundo exposição de dois dos maiores especialistas brasileiros em direito urbanístico, Jose Afonso da Silva e Adilson Dallari, durante o Congresso “Direito Urbanístico e Gestão Urbana”, em 2000, do ponto de vista formal, “já existe um aparato legal bastante satisfatório para garantir um destino regulado para nossas cidades, porém ele nunca parece suficiente para que os municípios iniciem uma nova fase de gestão urbana” (MARICATO, 2001, p. 90).

Para entender as razões das origens da Reforma Urbana no Brasil e dos impasses vividos pelo seu projeto, há que recorrer às especificidades da formação histórica brasileira, principalmente aquela configurada nas obras de Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Hollanda, Celso Furtado, Raimundo Faoro, Florestan Fernandes, José de Souza Martins, que realçam o preconceito, a desigualdade e a exclusão enquanto verdadeiras bases da nossa nacionalidade. Mas, também, deve-se atentar para as características da atual conjuntura, nacional e internacional, francamente desfavorável aos interesses coletivos dos trabalhadores, encurralados pelo “fim da história”, comprovado pelo colapso das experiências do socialismo real e o triunfo mundial da democracia burguesa, que os teria destituído de sua relevância social - e mesmo histórica – graças à reestruturação produtiva e seus avanços tecnológicos.

De fato, e comprovando as proposições teóricas de Freyre, Hollanda, Furtado e Faoro, as cidades brasileiras têm sido, desde a Colônia e como arena privilegiada da própria constituição do país, o espaço privilegiado da concentração e aprofundamento da exploração e da desigualdade social.⁶

O estatuto colonial do trabalho, desassistido de quaisquer direitos, passava a funcionar em proveito da recém-constituída classe dominante nacional, a cujo adiantamento a sua continuidade interessava diretamente. A mão-de-obra culturalmente segregada e sem acesso às liberdades do tempo deixava, portanto, de ser uma sobrevivência passageira, para fazer parte estrutural do país livre, a mesmo título que o parlamento, a constituição, o patriotismo revolucionário etc., igualmente indispensáveis (SCHWARZ, 1998, p. 37).

Situação que, ao longo do Império e das inúmeras Repúblicas - com a institucionalização do trabalho dito livre e uma industrialização cúmplice da oligarquia⁷ rural -, contou com o papel decisivo do Estado para fazer o atual Brasil, definitivamente urbano, isto é, miserável, ilegal e violento (OLIVEIRA, 1982; VILLAÇA 1986; MARICATO, 1997a). Após vinte anos de ditadura militar, quando o país construiu “sua modernidade conservadora, pois a modernização do Estado e da economia não alterava a estrutura da sociedade brasileira” (CHAUI, 1986:43), - graças a um vertiginoso desenvolvimento econômico baseado na superexploração

⁶ As próprias características de desenvolvimento das forças capitalistas brasileiras, desvinculadas das relações produtivas no campo as quais, mantendo a permanência de modos pré-capitalistas de produção, possibilitaram (e, em certa medida, ainda possibilitam), às camadas populares da área rural, formas de sobrevivência fora do mercado, são responsáveis pelas limitações que cercam a vida do proletariado urbano, cada vez mais submetido à crescente mercadorização das relações sociais no meio urbano.

⁷ O conceito de oligarquia utilizado neste trabalho está relacionado a uma determinada forma de governo, aquela baseada na posse de um patrimônio e no qual os ricos governam (ABBAGNANO, 2000, p. 486-487).

dos trabalhadores e que, sob a repressão policial, aberta ou velada, suspendeu direitos políticos e manteve intocadas as desigualdades sociais -, as cidades passaram a ser o retrato concreto, fiel e indisfarçável da própria realidade socioeconômica brasileira.

Neste amplo cenário – que se inicia com a Colônia e chega aos governos militares -, a histórica remuneração do trabalho manual, que sempre ignorou o atendimento de condições de vida digna das camadas populares, se combinou com novas formas de produção do espaço urbano (VILLAÇA, 1986; RIBEIRO, 1997) para negar aos mais pobres qualquer possibilidade de acesso aos benefícios disponibilizados, de maneira adequada e regular, pela cidade. De saneamento a transportes, de equipamentos de saúde e educação a segurança e lazer, a irregularidade e a ilegalidade são as marcas de vida de imensos contingentes populacionais urbanos, sobrevivendo entre a criminalidade e a criminalização, mas principalmente reféns de “chefes políticos locais que se transformam em xerifes de áreas habitacionais degradadas”⁸ que, como muitos políticos criminosos, fazem destes não-cidadãos⁹, e de suas crônicas necessidades, inesgotável fonte de carreiras de sucesso nos poderes legislativos e executivos municipais, estaduais e federais. E que, como interesses criados e consolidados, têm um papel importante na permanência e contínua reprodução de tal situação.

A massa de necessitados trouxe atrás de si uma nova classe de políticos clientelistas que fazem carreira e se reelegem à custa da "proteção" dos que erguem barracos em encostas perigosas, na beira de rios, embaixo de redes de alta tensão e em outros locais perigosos ou proibidos (TABAK, 2008).

Quando esta situação – não apenas brasileira, pois vivenciada também pelos demais países subordinados à ordem mundial, mas que, com os vergonhosos índices nacionais, supera negativamente a quase totalidade das nações de

⁸ Depoimento do urbanista Luiz Cesar Queiroz Ribeiro, coordenador do Observatório das Metrôpoles, a Israel Tabak (2008).

⁹ Considerando que a apropriação do conceito de cidadania, pela ideologia neoliberal, o esvazia “da contradição, da luta de classes”, pois “banalizada, a cidadania se reduz a direitos mínimos e precarizados, à pseudoparticipação, à bondade humana, à esmola, à caridade”, o termo é utilizado neste trabalho a partir do seu caráter de “luta por direitos” e “conteúdo de confronto”, pois “a cidadania plena é algo impossível para todas as classes”, entendendo-se que “lutar por direitos de cidadania só faz sentido se tivermos como meta a extinção desses próprios direitos” (BARBOSA, 2008). Ou, como afirmava Luxemburgo (2007, p. 112), referindo-se a Eduardo Berstein, “classificando como ‘cidadãos’, indistintamente, o burguês e o proletário, e, por conseguinte, o homem em geral, este se lhe afigura, na realidade, idêntico ao próprio burguês, e a sociedade humana idêntica à sociedade burguesa”.

trajetórias históricas semelhantes à nossa – se depara com o colapso das ditaduras latino-americanas entre as décadas de 70 e 80, terá suas especificidades que a diferenciará da vivida pela Europa do pós-guerra. Diferentemente da democracia que emergiu daquela realidade, quando “os aliados também varreram as classes, grupos e instituições que antes se haviam consagrado como os verdadeiros bastiões do autoritarismo”, a transição democrática na América Latina será “caracterizada pela continuada presença dos grandes atores autoritários acomodando-se a contragosto à espera de melhores tempos” (BORON, 1994, p. 158-159). Por outro lado, a observação da “estreita relação existente entre a integração política dos setores populares” na Europa “e o constante incremento das funções sociais do Estado” demonstram que tais funções foram “resultado da capacidade reivindicativa e de pressão dos setores populares”, pois ali onde isto não acontecia, “a classe dominante mantinha suas prerrogativas tradicionais”. Inversamente, quando “a ameaça de “baixo” se articulava orgânica e eficazmente, a burguesia admitia a contragosto as novas conquistas sociais dos operários”. (BORON, p. 161-162)

Enfrentando-se, quase que imediatamente, com o desafio de uma terceira revolução industrial (OLIVEIRA, 2003), que subverteu as relações internas e externas de todo sistema político e econômico ocidental e provocou, simultaneamente, fragmentação da força social dos trabalhadores e concentração do poder econômico do capital (ANDERSON, 2007; FILGUEIRAS, 2008b), o ideal democrático no Brasil passa a viver novos desafios. Pois, além das históricas condições estruturais políticas e econômicas adversas, comum a todos os países periféricos ao sistema capitalista internacional, a correlação de forças políticas entre Capital e Trabalho e as novas formas de acumulação e reprodução capitalistas colocavam gigantescas barreiras às tentativas de reproduzir a experiência do pós-guerra, que “refundou o capitalismo europeu” com base nas orientações de John M. Keynes, impondo “ao Estado o papel reitor na acumulação capitalista” (BORON, 1994, p. 160). Nestas condições, todo e qualquer projeto reformista no Brasil, e mesmo em toda América Latina, convive com outra conjuntura vivida pelo capital internacional, pois se o “período que transcorreu entre 1948 a 1973 constitui a época de ouro do capitalismo, caracterizada por altas taxas de crescimento, junto com aumentos constantes no emprego e nos salários reais,”

a conjuntura latino americana de hoje se distingue, ao contrário, por um período neoconservador que impôs um “ajuste” monetarista e recessivo a nossas economias – dogma fervorosamente compartilhado pelos mais diversos governos da área – e cujos efeitos globais são nada menos do que a consagração do “darwinismo social” do mercado e suas escandalosas conseqüências sobre a justiça e a equidade (BORON, 1994, p. 158-159).

É neste quadro geral da nova realidade política e econômica nacional, então, que causas e impasses da proposta popular da Reforma Urbana passam a ser, contraditoriamente, articulados e imbricados, pois se o projeto neoliberal agrava mais ainda as condições de vida das camadas populares, as novas formas de acumulação e reprodução do capital impõem sérias dificuldades à organização da luta dos trabalhadores. Agravadas pela inexistência, no cenário internacional, de alternativas políticas e econômicas ao sistema capitalista que parecem colocar, como único horizonte para as demandas das camadas populares, a democracia burguesa – que, apesar de ser “produto da luta de classes e conquista popular contra a burguesia” (CASTELLS, 1980, p. 167) e ter sido “construída malgrado a burguesia e freqüentemente contra ela” foi transformada em “rotina institucional” como forma de neutralizar seu potencial igualitário (CHAUÍ, 1986, p. 82) - e seus espaços de representação. Desde já delimitados pela própria essência do sistema, pois significam a aceitação das “regras do jogo impostas pela classe dominante” (CHAUÍ, 1986, p. 71), levando a que os esforços dos trabalhadores para conquistar melhores condições de vida se assemelhem a uma verdadeira tarefa de Sísifo, sempre a recomeçar a cada amanhecer.

Desta forma e tal como suas origens, a razão maior do impasse vivido pela Reforma Urbana de interesse popular se deve a que sua realização se enfrenta com questões que afetam o desenvolvimento capitalista brasileiro, pois, estando centrada nas necessidades de melhores condições de trabalho e moradia, condicionadas pela extração de mais-valia e pelos movimentos de produção, circulação e consumo do capital (HARVEY, 1982), ela questiona as políticas dirigidas pelo Estado que, para sustentar e subsidiar a plena realização do capital, comprometem o atendimento das necessidades de reprodução da força de trabalho. Se tal programa significa propor, de imediato, a redução de recursos públicos que alimentam o dinamismo do sistema, a médio e longo prazo, ele pode ameaçar o próprio poder burguês através da conquista de direitos e, com eles, o fortalecimento da classe trabalhadora perante o próprio Estado capitalista, contribuindo para sua emancipação política.

Os inimigos dos movimentos dos sem-teto são os grandes proprietários e rentistas do solo urbano e a reivindicação pela qual lutam aponta para a necessidade de uma ampla reforma urbana que mexeria com grandes interesses do capitalismo brasileiro (BOITO Jr., 2008, p. 26).

Assim, ao se propor utilizar os aparelhos do Estado e seus mecanismos para mudar as condições de vida dos trabalhadores e alcançar, sob o regime capitalista, uma cidade mais justa para todos, está dado o contraditório caráter do projeto reformista perante a crise urbana brasileira que, como consequência de fatores estruturais e conjunturais da realidade nacional, tem muitas de suas determinações postas acima das questões específicas que a caracterizam:

Convém finalizar insistindo no caráter estrutural da crise brasileira, razão pela qual acredita-se que o futuro das cidades brasileiras – e portanto o destino de suas populações – deverá depender, em grande medida, dos paradigmas de ação que sejam assumidas, no interior da sociedade e do Estado, como referência para a superação da crise. É neste quadro que se insere o debate sobre a reforma urbana. (DANIEL, 1997, p. 306).

Inserindo-se, desta forma, no quadro maior das “ações assumidas no interior da sociedade e do Estado”, as lutas políticas em torno da questão urbana passam a incorporar contradições e conflitos mais amplos e que resultaram, historicamente, dos esforços das camadas populares de moldar, no Brasil, um Estado democrático e republicano, esforços que foram, sistematicamente, enfrentados através da “desqualificação da participação política da população” (PAOLI, 2003, p. 163) pelas classes dominantes. Nestes termos, a reforma, implícita no projeto popular por “cidades mais justas”, passa a se inscrever no tema da própria reforma geral do Estado que, desde o século XIX, mobiliza os setores populares em torno daquele ideal democrático (DEL ROIO, 1986). As consequências que assumem estas lutas estão relacionadas com o caráter dado ao projeto reformista que, no seu objetivo de afirmar e ampliar os espaços públicos e, conseqüentemente, os direitos das camadas populares perante a sociedade, tem sido incapaz de se sobrepor aos interesses das classes dominantes, desde sempre encastelados no interior do mesmo Estado a ser reformado. Por outro lado, a estas relações, próprias das sociedades do capitalismo periférico, haveria que agregar as contradições internas de qualquer projeto reformista. E que dizem respeito ao caráter de natureza dúbia, frágil e limitada de um programa desta natureza, que tem de se enfrentar com o desafio de esclarecer seus próprios limites, que pode levá-lo a se consumir na improvável aposta em dar um “rosto mais humano ao capitalismo”, próprio das experiências socialdemocratas ou avançar no sentido de que, tanto a

afirmação das camadas populares, quanto suas intervenções no interior do Estado, estejam dirigidas para mudanças estruturais nas relações de produção dominantes.

A dimensão do desafio pode ser medida pela negação histórica, por parte dos setores dirigentes das camadas dominantes, da integração das classes subalternas nas decisões sobre o destino do país (FAUSTO, 1977; OLIVEIRA, 1999; MARICATO, 1996a; FERNANDES, 2006), condição que efetivamente determina as diversas formas do Estado capitalista no Brasil e suas cambiantes relações com as classes sociais, sempre com o objetivo principal de organizar “a hegemonia de uma fração da classe dominante no seio do bloco do poder” (SAES, 2001, p. 49), procedendo, simultaneamente, para lograr a desorganização “dos produtores diretos com vistas à luta contra a exploração do trabalho” (SAES, 2001, p. 62). Desta forma, a luta dos movimentos populares em retomar seu direito à cidade¹⁰, aos seus benefícios e oportunidades, impõe ao projeto reformista - sob pena da inviabilização de seus objetivos - um caráter de luta essencialmente política, dirigida contra os interesses dominantes estruturados no interior do Estado e presentes de forma hegemônica principalmente na cidade, centro administrativo, intelectual e simbólico do próprio poder burguês, desde suas origens históricas, enquanto burgos do capitalismo mercantilista.

Mas, ainda que ressaltemos o caráter político que caracteriza o projeto da Reforma Urbana e a dimensão do desafio que sobre ele pesa, estes dados são insuficientes para que, na ampla frente social que a constitui, “em torno de um corpo de intelectuais reformistas” (RIBEIRO, 1997a, p. 261), seja possível identificar os rumos que essa política tomará em suas relações com o Estado e as demais classes sociais. Será que o fato de ter nascido nas favelas e nas periferias urbanas¹¹, ser

¹⁰ É possível falar de retomada do direito à cidade pelas camadas populares, pois como expõe Lefebvre (2008, p. 183), “no centro da cidade histórica, nas casas para alugar, às vezes, nos antigos bairros aristocráticos (o Marais), coabitavam a burguesia e os operários: estes nos andares superiores, os burgueses embaixo”, mas com “o aburguesamento da cidade histórica”, levada a cabo por Haussmann em fins do século XIX, ocorreu a primeira expulsão dos trabalhadores do centro e, simultaneamente, seu “acesso à propriedade e à funcionalização sumária do habitat” nos subúrbios parisienses (LEFEBVRE, 2008, p. 172).

¹¹ “Quando políticos e administradores falam em periferia, não se referem necessariamente às áreas exteriores mais distantes do centro urbano”, diferentemente da “semântica emprestada da geometria”, eles “referem-se aos setores da cidade precariamente atendidos por serviços públicos, nos quais os valores imobiliários são suficientemente reduzidos para serem suportados pelas populações de baixa renda” (BOLAFFI, 1982, p. 57). Para Maricato (1982, p. 82-83), periferia seria “o espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou infra-estrutura urbanos, onde o comércio e os serviços particulares também são insignificantes enquanto forma de uso do solo.”

apoiada por setores das camadas médias progressistas e expressar, em sua plataforma, reivindicações que consideram as necessidades próprias das camadas populares, são garantias de um percurso coerente com suas raízes e conseqüente para suas demandas? Entendida por Rancière, como “reclamação da parte dos que não têm parte”, para Oliveira (2003), a política se desdobra em múltiplos momentos, a partir da imposição de “uma agenda de questões, sobre as quais e em torno das quais se desenrola o conflito”, que se move dentro de um campo de temas específicos; ao tentar “desvencilhar-se da pauta e sair fora da agenda que lhe é oferecida / imposta”, o adversário – em nosso caso, as classes dominantes - determina a estrutura do próprio conflito ou o jogo da política. Ainda segundo Oliveira (2003, p. 191), este movimento “abre as portas para sua permanente invenção”, pois o novo campo cria, também, “nova qualidade dos atores políticos”, que estariam subordinados a jogar com “linguagens, situações, instituições, culturas inventadas e que se torna, assim, a cultura dominante”, pois ao ter “capacidade de manter o adversário nos limites do campo criado pela proposta / resposta”, aquele a quem foi inicialmente imposta a agenda demonstra sua hegemonia, ou a “produção conflitiva do consenso”.

Desta forma, contradizendo aqueles que vêem “qualquer luta política como um processo cujo resultado final deve necessariamente corresponder à intenção inicial de um dos agentes” (SAES, 2001, p. 44), a demanda das camadas populares enquanto luta política teria, não apenas um caráter cambiante e inovador, desafiando - a cada jogada dos adversários - a capacidade de resposta do outro, mas principalmente contaria com a inescapável e constante aceitação das regras do jogo, ditadas por quem produz a ideologia dominante, pois

a classe que dispõe dos meios da produção material dispõe também dos meios de produção intelectual, de tal modo que o pensamento daqueles aos quais são negados os meios de produção intelectual está submetido também à classe dominante (MARX E ENGELS, 2007, p. 48)

Tendo em mente tais questões mais amplas, que configuram o cenário e os condicionantes em que vem se movendo, há mais de vinte anos, o ideal da Reforma Urbana, o exame do seu histórico de maneira particularizada, porém articulado com os processos políticos e econômicos vivenciados pelo país neste período, é imprescindível para compreender seus caminhos, opções e impasses. Por isso mesmo e para não cairmos no já identificado equívoco de “desconhecer a anterior história do movimento operário brasileiro e suas projeções nos partidos

políticos” (OLIVEIRA, 1986, p. 10), ao nos referirmos aos movimentos populares urbanos que, a partir da crise das cidades da década de 70, se organizaram nacionalmente e se fizeram presentes com um programa para transformação das cidades brasileiras, verificamos que um projeto de reforma urbana relacionada com os interesses e necessidades dos trabalhadores não é inédito no país. Muitos são os autores (COELHO, 1990; GRAZIA, 2001; MARICATO, 1996b e 2001; RIBEIRO, 2003; SOUZA, 2004; BASSUL, 2005) que já atentaram para a possível existência de uma linha de continuidade entre a idéia de Reforma Urbana, nascida dentro do movimento maior das Reformas de Base, no início da década de 60, e a plataforma de reivindicações dos movimentos populares endereçada à Assembléia Constituinte de 1988, que retomou aquela denominação e se constituiu no Movimento Nacional pela Reforma Urbana e, posteriormente, no Fórum Nacional de Reforma Urbana. A consideração é pertinente, pois a coincidência de lemas e objetivos nos permite traçar alguns paralelos entre ambos os processos e, com base naquele conceito de política exposto acima, extrair aspectos que podem clarear questões que cercam o atual debate sobre a reforma urbana. Neste sentido, tal incursão analítica pode ser extremamente válida, uma vez que nos permite averiguar até que ponto a História da Reforma Urbana no Brasil, cuja primeira ocorrência foi manipulada para consolidar nossa tragédia urbana¹², poderia se repetir, agora como uma farsa¹³, ainda que sob um governo eleito com apoio dos movimentos populares.

Além, logicamente, da problemática da desigualdade urbana que está na origem das duas propostas, a semelhança entre ambos os movimentos se estende à

¹² Maricato (2001, p. 23) se refere à tragédia urbana brasileira, afirmando que ela não é fruto das décadas perdidas, mas “tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”. A mesma pesquisadora considera que esta situação não se restringe ao Brasil, sendo possível falar em uma “tragédia da urbanização mundial” na América Latina, África e Ásia, devido ao recuo nos investimentos sociais do Estado, depois de 25 anos de hegemonia das políticas neoliberais. Disponível em: <http://mercadoetico.terra.com.br/noticias.view.php?id=632>. Acesso em: 15 jun. 2007.

¹³ Vários autores têm se referido aos riscos do Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, do Governo Federal - que disponibiliza vultosos recursos para infra-estrutura urbana e produção habitacional de mercado e de interesse social -, repetir nas cidades a perversa dinâmica dos tempos do BNH. Como os Planos Diretores foram, até agora, incapazes de determinar o ordenamento territorial urbano, indispensável para definir os espaços para receber os investimentos imobiliários propostos pelo PAC, há uma grande possibilidade de reprodução da periferização espacial e exclusão social, pois como afirma Raquel Rolnik: “O resultado - visível nos anos 1970 nas principais cidades do País - parece se anunciar agora: boom imobiliário para os setores de média e alta renda, produção de guetos de pobres nas periferias (sobretudo das cidades menores e franjas metropolitanas) e expansão de moradores em favelas”. <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=3345&Itemid=0>. Acesso em: 15 jun. 2007.

similaridade dos dois momentos políticos, de grande participação popular em torno de questões estruturais do país, cujo enfrentamento se dá num processo de debate e negociação entre setores da sociedade e o Estado. Vivia o país, nos primeiros anos da década de 60, momentos de tensionamento social em torno do projeto das Reformas de Base¹⁴ do governo João Goulart, cujos desdobramentos iriam desencadear a reação da direita e a intervenção das Forças Armadas que, por cerca de 20 anos, contribuíram decisivamente para a inserção do país ao capital monopolista internacional (FERNANDES, 2006) e, conseqüentemente, para a expansão e o acirramento daquelas desigualdades sociais.

Na América Latina, no início dos anos 60, se produziram no Brasil movimentos de massa camponeses e da população em geral que obrigaram o governo João Goulart a radicalizar seu programa e pôr em prática uma ampla reforma agrária, nacionalizar empresas estrangeiras e promover distribuição de renda (PETRAS, 1998, p. 229).

O contexto histórico era de intensa mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais: agrária, da saúde, da educação, da cultura entre outras. Debatia-se a tecnologia mais adequada aos recursos nacionais e às necessidades sociais. Aparentemente, estava dada a oportunidade de construir um caminho emancipador para uma sociedade formada sob a dominação externa. Apenas 50% da sociedade era urbana e a vida nas cidades era agradável, mas as capitais já forneciam amostras, por meio das favelas e periferias existentes então, o que viria a ser o futuro, caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com desigualdade (MARICATO, 2001:97).

Importante assinalar dois aspectos radicais do movimento pelas Reformas de Base, apontados por Oliveira (1999, p. 62) e que se referem ao golpe de 64 e “toda sua duração como o esforço desesperado de anular a construção política que as classes dominadas haviam realizado no Brasil, pelo menos desde os anos trinta”, mas que também “significavam o questionamento da repartição da riqueza, unificando categorias diversas de trabalhadores urbanos, classes médias antigas e novas, profissionais de novas ocupações (OLIVEIRA, 1999, p. 63). Na verdade, apesar de se constituir como uma ameaça possível ao domínio capitalista no país, o que foi sustado pelo golpe militar ainda era uma confusa articulação de classes sob bandeiras do nacionalismo e do desenvolvimentismo que, a futura redemocratização

¹⁴ “Sob essa ampla denominação de “reformas de base” estava reunido um conjunto de iniciativas: as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Sustentava-se ainda a necessidade de estender o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, e defendia-se medidas nacionalistas prevendo uma intervenção mais ampla do Estado na vida econômica e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior.” FERREIRA, Marieta de Moraes, As Reformas de Base, Governo versus Congresso. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/As_reformas_de_base.asp. Acesso em: 17 jun. 2007.

mostraria, tinha um pé nas tradições políticas do populismo e outro no positivismo crioulo (WEFFORT, 1980; IANNI, 1991; BOSI, 1992; MARINI, 1998).

Com o colapso político dos militares, já em meados dos anos 70, a transição rumo à democracia burguesa – limitada à ilusão de interferir nas decisões do poder via eleições¹⁵ - abre nova possibilidade de conquistas sociais e a mobilização popular, organizada a partir de diversas lutas setoriais isoladas (SINGER & BRANT, 1983; SADER, 1995) e que se aglutinam em torno da campanha das Diretas Já!, retomando a discussão sobre mudanças estruturais na política e na economia nacionais, possibilitam que as lutas por moradia e urbanização se organizem nacionalmente. A ditadura é, assim, outro aspecto a relacionar os dois movimentos de reforma urbana, pois enquanto o primeiro projeto desemboca em vinte anos de ditadura militar – sendo por ela metamorfoseado em seu programa habitacional (SERRAN, 1976) a serviço do capital imobiliário (AZEVEDO & ANDRADE, 1982; VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987) -, o outro é fruto do esgotamento político desta mesma ditadura e almeja se afirmar e se institucionalizar enquanto base de uma política urbana estatal. Temos assim, no centro dos dois movimentos, amplas mobilizações sociais que lhes dão base e se dirigem ao Estado Nacional, sendo este não apenas o alvo da reivindicação popular, mas comprovando ser, principalmente, o vetor decisivo de todo desdobramento posterior dos dois projetos.

Mas além de ressaltar semelhanças, talvez seja importante atentar também para as diferenças entre os dois projetos que se propõem a reformar, através do Estado brasileiro, as condições materiais de vida urbana das camadas populares. Enquanto a proposta da década de 60 surge a partir da iniciativa do poder executivo federal, consubstanciado no projeto das Reformas de Base, e reúne, em torno do Instituto dos Arquitetos do Brasil, entidades profissionais e governamentais – sendo uma destas últimas, o IPASE¹⁶, a patrocinadora do Seminário de Petrópolis, onde foi aprovado o documento síntese do movimento (SERRAN, 1976, p. 11) -, a plataforma da reforma urbana do final dos anos 80 é

¹⁵ Para Anderson (2004, p. 103), citando Marcuse, a consolidação do capitalismo nos países centrais, via o Welfare State, teve como resultado que “a democracia passou a ser o disfarce normal da dominação e a tolerância uma sutil forma de manipulação dentro de um sistema homogêneo no qual as massas – privadas de qualquer dimensão de consciência negativa – mecanicamente elegiam seus próprios senhores para governá-las.

¹⁶ Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, criado pelo Decreto Lei 3.347 de 12/06/1941.

resultado de um “acúmulo de lutas populares” (MARICATO, 2001) que, desde meados da década de 70, ocorriam nas áreas periféricas das maiores cidades brasileiras. Misto de “conformismo e resistência”¹⁷ (CHAUÍ, 1989), estas lutas tiveram o apoio decisivo de setores progressistas da Igreja Católica (SINGER & BRANT, 1983; BETTO, 1986; SADER, 1995; BALDEZ, 2003) que convocaram a assistência técnica de profissionais da Arquitetura e do Direito na orientação ao movimento e na sistematização da emenda constitucional, passos essenciais no rumo da legalização das reivindicações (BALDEZ, 2003; MARICATO, 1997b). Nas origens dos dois projetos, é possível identificar, então, bases distintas: enquanto em 63, há claramente um movimento “de cima” que se propõe atender carências “de baixo” – e a ausência, em Petrópolis, de qualquer delegação dos “sem teto” ou dos “sem terra urbana”, com os trabalhadores então representados por suas entidades sindicais e suas dúbias relações com o Estado, é a maior prova deste movimento descendente -, em 88, a pauta de reivindicações representa o salto de qualidade sobre experiências das lutas populares dispersas, aglutinadas, desde 1983, em torno da Articulação Nacional do Solo Urbano, ANSUR, já então com relativa dimensão nacional (BALDEZ, 2003; MARICATO, 1997b). Mas que, contraditoriamente, parece não ter maiores vinculações com os movimentos sindicais que, então, começavam a se afirmar autonomamente no cenário nacional.

Porém, no sentido de esclarecer a constatação exposta acima, uma ressalva deve ser feita, pois nem o projeto de 63 deve ser entendido exclusivamente como um movimento montado a partir de uma concepção idealista e proposto por setores tecnocratas progressistas, nem o processo de 88 configura-se como o “politicamente correto”, traduzindo integralmente os anseios populares expressos na suas lutas e organicamente levados ao Congresso pelos “novos” tecnocratas. As condições históricas de desenvolvimento das contradições capitalistas no Brasil, e que se expressam no espaço urbano, mostram-se radicalmente distintas no intervalo dos 25 anos que separam os dois projetos, pois durante este período, as precárias

¹⁷ Dada a complexa teia de relações tecidas pelos movimentos populares urbanos com instituições do Estado durante a ditadura militar, uma característica inescapável de suas práticas, em ambas as pontas de tais relações, será um misto de clientelismo e oportunismo, simultaneamente, a procedimentos afirmativos de autonomia e independência, aspectos estudados pela citada obra de Chauí. Posteriormente, a disseminação e o papel dos movimentos sociais, a ocorrer nos processos de esgotamento das ditaduras militares do continente latino-americano, levará a uma mistificação de tais práticas, que serão consideradas, por muitos estudiosos, como uma “novidade” política, capaz mesmo de significar a solução da crise que os partidos políticos pareciam não ter como superar e que havia sido agravada pelos regimes ditatoriais, mistificação assinalada, por Ruth Cardoso (1994).

situações de vida e trabalho das camadas populares são duplamente agravadas, tanto pelas condições gerais em que ocorrerá a expansão capitalista no país – primeiro sob o impacto do capitalismo monopolista dos anos 50 (OLIVEIRA, 1982), depois sob o binômio repressão política e superexploração do trabalho (ALVES, 1984; OLIVEIRA, 2003) -, quanto pelos aspectos específicos que a dinâmica urbana irá assumir neste quadro geral - constituição e expansão do capital imobiliário, especulativo e elitista (MARICATO, 1996a; RIBEIRO, 1997; VILLAÇA, 2001;) – e que se vêem reforçadas pelas crises econômicas dos anos 70 e 80 (MARICATO, 1996), para culminar com a ofensiva neoliberal da década de 90 (OLIVEIRA, 1992; MARICATO, 1996a). A inexistência de canais democráticos de expressão política durante a ditadura e que, em 63, eram incentivados e mesmo patrocinados pelo próprio governo, leva ao surgimento de isolados movimentos populares por melhorias nos transportes, no saneamento e nos serviços de bairros e favelas (JACOBI, 1983; SINGER & BRANT, 1983; MOISES & MARTINEZ-ALIER, 1985; SADER, 1995), que passam a ocorrer nas grandes cidades do país, já em meados dos anos 70.

Este fenômeno, denominado por pesquisadores como “novos movimentos sociais”¹⁸ – pois não guardam relação direta com o mundo do trabalho que, até então, tinha nos operários fabris os personagens tradicionais das lutas populares (FAUSTO, 1977) e “cuja solução está diretamente relacionada com a reprodução da sua força de trabalho” (JACOBI, 1983:151) -, torna-se comum naquela época, em toda a América Latina (LARANGEIRA, 1990; GOHN, 1991) que, coincidentemente, vivia o final de um ciclo de ditaduras militares, mas também está presente em países centrais em momentos de crise, como França, Espanha, Estados Unidos e Canadá (CASTELLS, 1980 e 2004). São também estes movimentos sociais, persistentes e ampliados em suas reivindicações por melhores condições de vida na década de 70, que estão na origem, mas também no caráter e nos desdobramentos das lutas populares que irão caracterizar, por parte das camadas populares urbanas, o processo de democratização do país e o ressurgimento da idéia de Reforma Urbana

¹⁸ Em nosso caso e como afirma Oliveira (1990, p. 59), “se trata aqui dos movimentos sociais populares; aqueles do tipo pacifista-ecológico e feminista não têm expressão no Brasil, salvo em Ipanema-Leblon, e o feminista não conseguiu ultrapassar as fronteiras da classe média, recuando mesmo nesse território”. Por isso, nos referimos aos movimentos sociais populares, aqueles “movimentos clivados pelas diferenças de classe: são constituídos, sobretudo, por membros do operariado e do assalariado de baixos níveis e, em sua imensa maioria, por pessoas que sobrevivem no mercado informal de força de trabalho”.

dos anos 80. Deste ângulo, as diferentes posições e a margem de manobra que os técnicos ocupam nos dois momentos históricos da Reforma Urbana, e as também diferentes plataformas que passam a defender, se devem, em última análise, às possibilidades que as próprias populações das favelas tiveram (ou não) de construir e ocupar espaços políticos e colocar questões referentes à realidade de suas vidas. Mas, também, se devem ao lugar e ao papel que os “especialistas” das classes médias passam a ter em relação ao Estado e à sociedade brasileira, que irão mudar significativamente no pós-64 (OLIVEIRA, 1990).

Exemplo maior das novas questões colocadas pelo movimento popular dos anos 70/80, inexistente no processo da década de 60, é a “entrada em cena de um novo e específico personagem”. Se a presença de arquitetos na vanguarda dos dois movimentos se explica pela predominância das questões próprias do urbanismo no tema da reforma da cidade, o surgimento de “operadores do direito” no período pré-Constituição comprova um novo entendimento sobre a realidade das áreas consolidadas de moradia da população de baixa renda. Diretamente relacionado com a negação das políticas de remoção de favelas - em vigor desde o início do século no Brasil, mas particularmente intensificada durante os anos 60 e 70, e ainda hoje não erradicada dos procedimentos do Estado brasileiro¹⁹ -, este entendimento estava fortemente comprometido com a nova realidade urbana brasileira, na qual o aviltamento salarial dos trabalhadores e a constituição do mercado imobiliário altamente monopolizado, frutos da política econômica da ditadura (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987 e 1996b; RIBEIRO, 1997), foram responsáveis pela expansão drástica dos “bairros” populares em situação de irregularidade jurídica e urbanística em todas as principais cidades brasileiras, já em pleno processo de constituição desde os anos 30 (BONDUKI, 1988; ROLNIK, 1988). Em tal condição, a necessidade da criação de novos mecanismos legais que possibilitassem a regularização da posse aos moradores e a disponibilidade de recursos públicos,

¹⁹ Veja-se o artigo de Miguel Baldez sobre a remoção de favelas, localizadas nas proximidades da Vila Olímpica, e patrocinada pelos jogos pan-americanos no Rio de Janeiro, publicado no Jornal do Brasil, em 03/03/2007. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=343148>. Acesso em: 18 jun. 2008. Ou os procedimentos da Prefeitura Municipal de São Paulo, para remoção da favela Real Parque no mês de dezembro de 2007, além de suas propostas para revisão do Plano Diretor Estratégico daquele município, com a finalidade de facilitar o remanejamento de favelas e modificar as áreas inscritas como ZEIS. Veja-se, também, a recente luta dos moradores da Vila São Judas Tadeu, em Porto Alegre, ameaçadas de despejo pela previsão de ampliação do campus da PUC-RS. Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=noticias&completa&id_noticia=901. Acesso em: 12 jun. 2008

necessários para urbanização e programas habitacionais, passa a ser uma das questões prioritárias nas reivindicações da Reforma Urbana de 88, pois representa a afirmação do direito de propriedade conquistado pelas ocupações urbanas e a preservação de seus laços sociais e econômicos com o território. Será por esta porta que os advogados adentram o projeto da Reforma Urbana, possibilitando que o Direito Urbanístico assumira um papel preponderante no movimento, tanto no período constituinte quanto após a aprovação da Carta Magna, em decorrência de desdobramentos legais, que foram dados ao capítulo sobre política urbana e que levaram ao longo processo para sua regulamentação. Esta posição de liderança dos advogados, juntamente com os arquitetos, terá papel relevante nos atuais procedimentos que passam a priorizar as conquistas legais, apesar de o movimento contar, também, com a participação e militância de assistentes sociais, geógrafos, sociólogos e economistas. E será sintomático no caráter técnico-jurídico que irá dominando o movimento.

Junto a esta demanda por regularização e urbanização das áreas ocupadas pelas camadas populares, outras duas reivindicações compõem o tripé programático da Reforma Urbana (RIBEIRO, 1997a; CARIELLO, 1999) e aprofundam as diferenças entre os projetos de 63 e 88. Elas exigem 1) a “gestão democrática do planejamento e gestão urbanos” e 2) a “regulação do solo urbano compatível com a função social da cidade” (BASSUL, 2005), evidenciando o objetivo do movimento em ter acesso ao poder de decisão na cidade, como condição indispensável para sustar o processo de privatização do solo urbano e seu direcionamento para os interesses particulares. Desta forma, é esta articulação, produzida pelo desenvolvimento prático das lutas e seu acompanhamento por um corpo teórico, que levará o projeto da Reforma Urbana a se colocar, frontalmente, não apenas contra a dinâmica urbana da cidade brasileira - pela qual a dificuldade de acesso à terra urbanizada e moradia digna das camadas populares estão diretamente relacionadas com a lógica do mercado imobiliário (RIBEIRO, 1997b; VILLAÇA, 1986, 2001; ROLNIK, 1987, 2003). Mas, também, em oposição às características estruturais específicas do capitalismo brasileiro, que conta, por um lado, com a baixa remuneração da força de trabalho para o seu sobrelucro (OLIVEIRA, 2003; FERNANDES, 2005) e, por outro, com a configuração histórica do Estado burguês brasileiro (SAES, 2001), que compromete o atendimento das

necessidades mínimas de reprodução dos trabalhadores, uma vez que dirige sua prioridade para subsidiar o capital. Em uma situação agravada pela crise econômica advinda da reestruturação capitalista dos anos 70 e que reforçou, nos países periféricos, a impossibilidade histórica dos trabalhadores de acederem ao mercado formal de moradia (ENGELS, 1974; VILLAÇA, 1986; DAVIS, 2006), a resolução do problema da habitação por fora do sistema legal torna-se altamente funcional para a acumulação e a reprodução do sistema (KOWARICK, 1981; PERLMAN, 1977; MARICATO, 1996a). Pois dará origem ao que Santos (1979) chamou de “circuitos superior e inferior do capital brasileiro” e Oliveira (2003) criticou como a razão dualista, que permeou e mesmo embasou muitos dos estudos teóricos de cunho desenvolvimentista, alimentando os movimentos políticos do reformismo nacionalista dos anos 50 e 60 em boa parte do continente sul-americano, graças à produção da Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL.

Frente a esta trajetória de mobilizações e lutas populares que caracterizam a constituição da idéia da Reforma Urbana dos anos 80, é possível afirmar que a síntese alcançada pela sua plataforma, capaz de conter a essência da questão urbana brasileira, somente existe enquanto uma construção coletiva que, ao longo de mais de dez anos, unificou teoria e prática. O volume de pesquisas, estudos e análises sobre as cidades brasileiras, concentrado principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, mas em menor medida presente em todo o território nacional²⁰, é o elo teórico que, desde setores de pesquisa e extensão da academia, alimenta e é alimentado pelas práticas populares das favelas em suas relações contraditórias com o Estado (VALLADARES, 1981; SANTOS, 1981; SADER, 1995; MARQUES, 2007). Este acervo teórico crítico, inexistente no Movimento da Reforma Urbana do início da década de 60, seria impraticável naquelas condições históricas da luta de classes no país, pois a referência a “processos espoliativos a que se acham submetidos os países latino-americanos” (SERRAN, 1976:55), que abre o documento do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU) de Petrópolis é a senha para entender uma visão-chave do período, até certo ponto

²⁰ VALLADARES, Licia do Prado. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: Resenha da Literatura in **Repensando a Habitação no Brasil**. Debates Urbanos nº 3. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983, p. 21-77, onde estão listados 167 trabalhos produzidos durante a década de 70 e 83 nos anos 1980/1981 e KOWARICK, Lucio. **Movimentos urbanos no Brasil Contemporâneo: uma análise da literatura**, 1986, onde é possível identificar movimentos urbanos principalmente nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Belém, Porto Alegre. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_03.htm. Acesso em: 22/jun/2008.

hegemônica no pensamento da esquerda nacional, que entendia ser possível contar, para a reforma do Estado e do país, com o apoio de uma burguesia nacionalista, capaz de apoiar as reivindicações populares e cortar na própria carne, em nome do “interesse nacional”. Naquele período, o pensamento intelectual hegemônico tendia a desconsiderar o choque dos interesses internos das diferentes classes e suas prioridades, pois

toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

A ditadura militar, violentamente instaurada para impedir o rumo que tomavam os debates e decidida a inverter a correlação das forças sociais, se encarregou de deitar abaixo tal idéia e demonstrou toda a crueza da luta de classes na qual mesmo os setores mais progressistas da burguesia - tal como Lord Keynes - , sabem muito bem qual seu lado nas barricadas²¹. Mas a ditadura é uma opção extrema, que surge quando conceitos como “desenvolvimento auto-sustentável”, “internalização do centro de decisões” “integração nacional”, “planejamento”, “interesse nacional”, oriundos da “teoria do subdesenvolvimento” e que “sentou as bases do ‘desenvolvimentismo’, são incapazes de “desviar a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes” (OLIVEIRA, 2003:34). Neste estado de exceção, uma outra “teoria” torna-se necessária para, em torno dela, assegurar o consenso e a coesão social, ainda que o uso da força repressiva seja inevitável no período de transição entre ideologias, para garantir o controle e/ou desmobilização da organização alcançada pelos trabalhadores.

A ideologia do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do chamado período populista; se ela hoje não cumpre esse papel, é porque a hegemonia de uma classe se afirmou de tal modo que a face já não precisa mais da máscara. (OLIVEIRA, 2003, p. 34)

Ainda que, nesta afirmação, Oliveira desconsidere outras influências sobre o fenômeno populista no Brasil – influências que serão responsáveis pela sua sobrevivência durante a ditadura - e que, apenas tangencialmente, são retomadas pelas análises do processo político nacional, é necessário ter presente as mobilizações populares e a produção teórica dos anos 70 e 80 para entender a

²¹ Convidado para ingressar no Partido Trabalhista inglês, Keynes esclareceu sua posição política e de sua obra: “Posso sofrer a influência do que me parece ser a justiça e o bom senso; mas a luta de classes me encontrará do lado da burguesia educada”. BAUMGRAT, Eduardo in VIOTTI. **A Economia e o Estado Capitalista**. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 92.

razão do conteúdo das propostas do documento de Petrópolis, no qual são listados itens de um receituário tecnocrático para enfrentamento de um problema essencialmente político e econômico, como são as questões urbana e habitacional na cidade capitalista. Mesmo atentando para, comparativamente com hoje, a reduzida dimensão física e populacional das favelas, existentes então nas cidades brasileiras – e ainda que as consideremos, naquele momento histórico, como passíveis de controle e mesmo reversão -, é difícil explicar por este caminho a tímida proposta de melhorias habitacionais e de mutirão para os bairros irregulares, contida na plataforma da Reforma Urbana de 63.

Somente quando atentamos para aquilo que o documento final do SHRU considera como “fatores determinantes do fenômeno da urbanização no Brasil” (SERRAN, 1976, p. 55) é que passamos a alcançar o verdadeiro objetivo das propostas. Ao listar como tais fenômenos “a estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico” e a falta “de medidas que ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária” (SERRAN, 1976, p. 55), o documento expõe as concepções políticas de seus autores, que seguem a linha teórica e ideológica desenvolvida pela CEPAL, mantendo-se presos ao positivismo, que enxerga no Estado racionalidade e neutralidade sobre as classes sociais. Mas demonstram a ignorância de fatos ligados à produção do espaço urbano que colocam a propriedade fundiária e o capital imobiliário como eixos determinantes das ações do Estado na constituição do que Ribeiro (1997) chamou de “efeitos úteis de aglomeração”, os quais, segundo Villaça (2001), irão determinar o sentido preferencial de deslocamento das camadas mais ricas na cidade e, conseqüentemente, dos investimentos públicos necessários para sua realização, procedimentos que vão, simultaneamente, erguer os bairros nobres e as ocupações e loteamentos irregulares. Em favor da “omissão” do documento de Petrópolis quanto às verdadeiras causas da exclusão territorial das camadas populares e as precárias condições de seus bairros e moradias, é preciso afirmar que, mesmo já existindo fenômenos como o bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro – que desnudavam a relação viciosa entre terra, capital financeiro e Estado, (RIBEIRO, 1997) -, a época era dominada por análises ecológicas da cidade, advindas principalmente da Escola de Chicago (GOTTDIENER, 1993), pois os estudos marxistas sobre o urbano seriam inaugurados com as obras de Lefebvre, Castells e Harvey, na década de 70, resultantes da crise capitalista internacional e das

mobilizações populares de 1968, que se desencadeiam principalmente nas cidades dos países centrais e possibilitam uma reaproximação fecunda entre teoria e prática revolucionária, após os longos anos da guerra fria e domínio dos partidos comunistas alinhados com o stalinismo de Moscou (ANDERSON, 2004). No campo do urbano, as contribuições foram significativas, pois revigoraram as análises, dando um novo sentido à compreensão da dinâmica urbana:

Em maio de 1968, a “explosão” sacudiu a França e, na verdade, toda a Europa. Cerca de 20 milhões de trabalhadores franceses saíram às ruas numa greve geral, colocando aquele país à beira da revolução. Por uma decisão fortuita, a intranquilidade que invadiu a sociedade europeia foi identificada, em parte, como sendo de natureza urbana, e o Estado deu seu apoio a um esforço da ciência social para analisar o que veio a ser conhecido pelo termo “revolução urbana”. A prolífica quantidade de obras sobre tópicos urbanos que se publicaram na França depois de 1968, eventualmente, fecundou por cruzamento os esforços dos analistas urbanos marxistas nos Estados Unidos, numa época em que carecíamos extremamente de um tratamento alternativo desse tema (GOTTDIENER, 1993, p. 78).

Esta talvez seja a diferença essencial entre as duas idéias de Reforma Urbana. Apesar do cunho reformista de ambas, isto é, de seus apelos à reforma do Estado e à busca de “uma face mais humana ao nosso capitalismo”, o projeto levado à constituinte de 1988 contém elementos de difícil assimilação para a lógica do sistema capitalista brasileiro em geral e da produção capitalista de nossas cidades em particular, o que caracteriza a necessidade de “avançar com a luta por melhores condições de vida sem abandonar um projeto mais amplo de transformação social”²². Este conteúdo radical da proposta da RU levada à Constituinte surge claramente quando examinada mais detidamente algumas de suas bandeiras. Ao exigir a regularização das ocupações populares, consideradas jurídica e urbanisticamente irregulares, a plataforma de 88 traz embutida a própria negação do direito burguês baseado na propriedade privada²³ do solo urbano e nos procedimentos individuais para conquistá-la:

²² Comentário de Maricato sobre o possível caráter revolucionário do projeto da Reforma Urbana.

²³ A propriedade privada assegurada pelo direito burguês é aqui entendida como aquela capaz de se tornar capital, isto é, permitir ao seu proprietário a posse dos meios de produção, os quais, dada a existência dos não-proprietários - obrigados a vender seu único capital, a força de trabalho – permitirá a reprodução e acumulação capitalista, através da extração da mais-valia ou trabalho não pago. Do ponto de vista da produção capitalista urbana, a propriedade privada passível de se tornar capital é tanto a propriedade fundiária quanto o capital imobiliário, sendo este último “condicionado pela grande indústria e pela concorrência universal, que representa a propriedade privada no estado puro, despojada de todo aspecto de coletividade e tendo excluído o Estado sobre o desenvolvimento da propriedade” (MARX, 2007, p. 73). De um ponto de vista de interesse deste trabalho, a propriedade da terra compõe, juntamente com o capital e o salário, “a trindade do modo capitalista de produção” (MARX apud GOTTDIENER, 1993, p. 162).

A ocupação coletiva é, pois, em si mesma, ato de sujeito coletivo, portanto político, e de ruptura com o subjetivismo individualizante do direito burguês; cria novo modo de aquisição da propriedade, rompendo com o conceito de venda e compra que está no bojo da aquisição entre vivos da propriedade; e submete a propriedade à necessidade e antecedência da posse. É direito que se constrói na luta e na prática da ação política de ocupar a terra (BALDEZ, 2003, p. 90).

Mas esta diferença radical entre o conteúdo dos projetos não se dá apenas porque a proposta oriunda do SHRU de 1963 acontece em um contexto anterior ao processo de monopolização da economia brasileira, quando as desigualdades nas cidades ainda eram passíveis de controle ou reversão; o diferencial entre ambos os projetos de RU se dá pelo protagonismo dos movimentos populares das décadas de 70 e 80 no interior da proposta que vai à constituinte. Montado através das lentes racionalistas e idealistas dos tecnocratas do IAB, que vêem a crise da cidade como crise de um ordenamento passível de ser dado pelo planejamento urbano sob a égide do Estado “previsor e provedor” inspirado em Auguste Comte (BOSI, 1992), o projeto de 63 mantém esperanças no ordenamento urbano de um sistema que se reproduz através da constante reestruturação de suas condições de produção e que, visando primordialmente à reprodução do capital, fez da ciência e da tecnologia ferramentas “estritamente determinadas e circunscritas pela necessidade de perpetuação do processo de maximização dos lucros” (MÉSZÁROS, 2002, p. 989).

Contrariamente ao projeto de RU de 63, na proposta de 88 não há referência a planos urbanos, o que pode ser entendido como negação da idéia positivista do planejamento, mas também como uma tentativa de escapar da institucionalização do programa e sua absorção pelos órgãos de planejamento estatais, mantendo a prática autônoma das mobilizações e atos políticos, consagrada pela luta dos movimentos populares. Este outro vazio teórico e político, provocado em 63 pela ausência das práticas populares, que deixa de alimentar a teoria crítica, é a base que permite a prevalência de uma mentalidade na qual, para Harvey, “toda a tradição de planejamento é progressista, no sentido do compromisso do planejador com a ideologia da harmonia social” (SOUZA, 2004, p. 27), mas que se esgota enquanto alternativa ao sistema e se reduz a um discurso (Villaça, 2005), se não conta com a necessária força política para se impor como teoria revolucionária perante a “lógica” da acumulação e reprodução capitalistas. Pois, conforme alertava Lênin, “a teoria revolucionária correta assume sua forma final

apenas quando em estreita ligação com a atividade prática de um movimento verdadeiramente de massas e verdadeiramente revolucionário” (ANDERSON, 2004, p. 125).

Por tal razão, sem a pressão e as questões colocadas por movimentos de mobilização e de luta popular, específicas dos bairros de baixa renda, e sem contar com o suporte e o aporte de uma teoria crítica sobre a cidade capitalista, a mentalidade e a ação dos planejadores urbanos dominou o cenário e ditou os rumos do que sobrou do irreconhecível projeto da Reforma Urbana de 1963, que terá seguimento mesmo após a implantação da ditadura (SERRAN, 1976), mas agora servindo a outros propósitos. Domínio tecnocrático que será fundamental na constituição, para além da existência do regime militar, de um quadro técnico de planejamento urbano capacitado profissionalmente, com experiência nacional, organização própria e profundas relações com os poderes executivos e legislativos em variados níveis de gestão; enfim, o reconhecimento, por parte do *establishment*, do papel ideológico do planejamento na estratégia político-econômica do capital e do Estado. Isto fica evidente quando verificamos que, dentro da política habitacional do regime militar, a prerrogativa dada ao planejamento, defendida anos a fio pelo IAB em suas negociações com o poder central (SERRAN, 1976), resulta na imediata criação do Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo, SERFHAU, desde sempre subordinado aos objetivos financeiros do BNH e não, como pretendiam os arquitetos, determinante para ordenação territorial do país e orientador dos procedimentos do banco, ainda que houvessem conquistado relevante reserva de mercado para os profissionais do urbanismo, graças à exigência de que “a elaboração dos referidos planos fosse confiada a empresas privadas” (BOLAFFI, 1982:54). A instituição dos Planos Diretores Integrados, espaço oferecido à prática profissional dos urbanistas e que pretendiam ser obrigatórios para captação, pelos municípios, de financiamentos públicos para a sonhada ordenação do espaço urbano, será utilizada pelo governo federal e o capital imobiliário para aquilo que lhes interessa, ou seja, assegurar disponibilidade de terras para os grandes empreendimentos imobiliários, subsidiados com os recursos da poupança dos trabalhadores (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987), “através do planejamento da desapropriação por interesse social de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais” (FELDMAN, 2005, p. 217). Enquanto isso, as áreas irregulares continuaram a não constar dos mapas, das estatísticas e dos

registros cadastrais da área urbana, sendo olímpicamente ignoradas pelos urbanistas e suas legislações (MARICATO, 2000).

Retomando o afirmado acima, instaurado o regime autoritário militar, a inexistência de setores populares organizados em torno das questões da moradia e com algum nível de comprometimento com o Movimento da Reforma Urbana de 1963, é o vazio político que permite o “controle” que o planejamento urbano passa a ter do projeto que, em pouco tempo, vai se desvincular de qualquer objetivo de justiça social e, sob o regime ditatorial, se reduz a negociações de gabinete. Mesmo para quem, como Maria Adélia A. de Souza, tinha esperança de “fazer do planejamento esse tipo de cunha, de abertura... de propor uma forma de intervenção dentro do sistema”, através do qual se constituiria “num dos veios de resistência a tudo aquilo que acontecia no país” (PLANEJAMENTO, 191, P.105). Aparentemente satisfeitos com o nível de interferência conquistado na política urbana nacional, os arquitetos se conformaram com posições de destaque na estrutura do poder (SERRAN, 1976) e, com o mercado de trabalho aberto para as consultorias privadas (BOLAFFI, 1982; FELDMANN, 2005), passam a colaborar com o regime militar, mantendo esperanças de solapar seus objetivos por dentro, de acordo com aquela “ideologia da harmonia social”, própria do planejamento.

A consolidação de um quadro de profissionais em planejamento urbano, responsável pela nova cultura urbanística e que vivenciará “o apogeu e a crise” de planejamento do sistema militar será, na verdade, uma das linhas de maior continuidade a relacionar personagens das duas idéias de Reforma Urbana, como se verá com a institucionalização, pela Constituição Federal, do Plano Diretor enquanto “instrumento maior” de realização da função social da propriedade urbana. Um pouco mais tarde, o reconhecimento, pelos quadros técnicos do movimento da Reforma Urbana de 88, do potencial do PD como “instrumento de reforma urbana” (GRAZIA, 1990) volta a aproximar os dois projetos e, por cima de suas diferenças de fundo – isto é, a compreensão e o comprometimento com a causa popular -, termina mesmo por unificar interesses dos dois setores do campo profissional, em detrimento, porém, da organização política dos movimentos populares.

Como síntese das questões levantadas até aqui, podemos apontar o papel decisivo desempenhado pela mobilização popular nas origens dos dois processos, com o diferencial que a prática dos movimentos de bairros e favelas, em

1988, será responsável pelo conteúdo das reivindicações, exclusivamente centradas nas necessidades urbanas dos setores populares. Em 63 – quando os movimentos de bairro não tiveram o protagonismo de 25 anos depois -, o projeto se dirigia à totalidade da cidade e ao seu “ordenamento racional”; ainda que possamos identificar, nesta visão holística do documento do SHRU, influências tecnocráticas do urbanismo modernista - refém da ideologia fordista de produção capitalista, prevalecente naquele período histórico²⁴ -, não é possível reduzir as propostas da RU de 88 a uma ascendência das práticas de desenho urbano, pois aqui as referências à cidade legal (como o controle da propriedade privada e a gestão democrática), contidas na emenda constitucional, se subordinam ao interesse popular. E estão centradas na “urbanização sustentável”²⁵ das áreas irregulares e nas propostas de ocupar outras regiões, até mesmo nos valorizados setores de moradia das camadas mais altas, através da delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social, as chamadas ZEIS de vazios.

Além das mobilizações populares e do acúmulo teórico produto de suas lutas, decisivas para a constituição do projeto da RU em 88, é importante considerar o avanço, no período de 15 anos que separam os dois movimentos, das teorias urbanas de inspiração marxista por parte de pesquisadores dos países centrais. Porém, se este é um fato da conjuntura internacional favorável ao movimento da constituinte – pois efetivamente alimentou a compreensão e a produção teóricas do movimento nacional, das mais ricas e fecundas -, a ascensão da ideologia neoliberal, que sairá hegemônica da crise capitalista da década de 70 e o colapso dos regimes socialistas do leste europeu no final dos anos 80, é um aspecto que terá, não imediatamente, um poderoso reflexo sobre o projeto da Reforma Urbana dos anos 90 e conseqüências negativas sobre o possível caráter revolucionário do seu reformismo.

²⁴ As orientações técnicas, sistematizadas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e, posteriormente, pelo Ministério das Cidades, para elaboração dos Planos Diretores, exigidos pela Constituição de 1988, vai retomar os mesmos procedimentos de planejamento global, implícitos no documento do SHRU e depois adotados pelo SERFHAU sob a denominação de planejamento local integrado. Conforme Serran (1976); Feldman (2007); Grazia (1990); Brasil, 2005.

²⁵ Urbanização Sustentável vai aqui entendida como a regularização jurídica e a instalação de infraestrutura e serviços públicos nas áreas informais de ocupação de baixa renda, conceito diretamente relacionado ao “direito à cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia de qualidade, ao saneamento ambiental, à mobilidade e ao transporte público urbano, aos serviços públicos, à cultura, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2005; SANTOS Jr, 2008).

O traço determinante dos movimentos populares que dão origem e força política ao movimento é sua relação com os espaços de moradia, identificando-os com o caráter cultural fragmentado que assumem os demais movimentos contestatórios e reivindicatórios pós-68. Neste sentido, eles compõem a miríade dos movimentos sociais, que demonstram a diversidade da sociedade brasileira e formam o cenário coadjuvante das grandes mobilizações e greves operárias do final dos anos 70. Correspondem, também, aos desdobramentos que irão se constituir, em um espectro político maior, no novo sindicalismo e na fundação do Partido dos Trabalhadores. As relações entre movimentos sociais, sindicais e o PT será, assim, um aspecto considerável nos futuros desdobramentos dos processos políticos dos setores populares do país e no interior da própria RU (OLIVEIRA, 1986; CHAUI, 1986; CESAR, 2002).

O Estado, elemento central nos desdobramentos dos dois projetos, também apresenta configurações diametralmente opostas no intervalo temporal que os separa. Enquanto o golpe militar interrompe as negociações no legislativo sobre a institucionalização das propostas do SHRU (Serran, 1976) e reduz drasticamente o espaço de discussão do projeto – que vai se restringir aos setores técnicos do governo e o IAB -, desde 1988 a continuidade dos procedimentos democráticos tem oferecido outras oportunidades para o debate e o aprofundamento do projeto de RU. Prova maior desta continuidade pode ser dada pela regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal, seu replicamento nas constituições estaduais e nas leis orgânicas municipais, além do significativo avanço jurídico referentes à regularização fundiária, política habitacional, infra-estrutura e transportes, já aprovados ou em discussão na Câmara Alta do país. Fato que demonstra, também, a manutenção de vínculos do legislativo com a proposta, graças ao papel de consultores e assessores, desempenhado por advogados, arquitetos e urbanistas, quando não personificados nos próprios deputados²⁶.

O centralismo autoritário dos governos militares, quando decisões no executivo federal tinham força de lei e não contavam com a necessária composição

²⁶ Tanto no processo de 1963, quanto no projeto de 1988, arquitetos com mandato de Deputados Federais tiveram papel relevante no debate e no desenvolvimento das propostas de Reforma Urbana. Na década de 60, o arquiteto Arthur Lima Cavalcanti (SERRAN, 1976) e, no acompanhamento e apoio à proposta dos anos 80, Clovis Ilgenfritz (PT-RS), José Eduardo Vieira Ribeiro, o Zezeu Ribeiro, Deputado Federal (PT-BA), Mario Reali, Deputado Estadual PT-SP, além logicamente de assessores parlamentares como Candido Malta Campos Filho, José Roberto Bassul e incontáveis vereadores.

de um consenso político maior, contribuiu decisivamente para as céleres ações que deram a cara e a alma da proposta de política urbana e habitacional da ditadura, pois já em agosto de 1964, passados pouco mais de quatro meses do golpe militar, tanto o BNH como o SERFHAU já estão em atividades. As mudanças posteriores nos programas são correções de rumo, muito mais de caráter financeiro que político, aspecto que será abordado apenas quando muito do desastre urbano já está visível a olho nu (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987; SILVA, 1989). O jogo democrático instaurado a partir da década de 80 leva, evidentemente, a outro ritmo na implantação da RU, mas nem por isso menos danoso para seus objetivos. Cada passo do projeto será precedido por negociações, concessões e ajustes que vêm ocorrendo ao longo dos vinte anos de sua existência e, mesmo sem caracterizar algo como *un paso adelante, dos atrás*, o reduzido alcance social das medidas e suas conseqüências sobre o território demonstram o lugar que as forças políticas da RU ocupam efetivamente no jogo do poder. Com o risco, bem mais grave, de mudar a direção dos passos a serem dados.

Evidentemente, as condições econômicas e políticas internas, também influenciadas por aquelas metamorfoses internacionais do capitalismo, acabaram por redesenhar e reestruturar o Estado brasileiro, determinando o ritmo, a profundidade e a eficácia dos procedimentos que vêm institucionalizando as propostas da RU atualmente. Objeto de uma análise desenvolvida mais adiante neste trabalho, o importante a registrar neste paralelo entre os dois projetos é a permanência do estado de direito burguês que contextualiza os desdobramentos da proposta da RU dos anos 80, sem maiores constrangimentos para seguir adiante, contrariamente ao projeto de 63, precocemente interrompido - o que tem permitido, por um lado, a continuidade do projeto e, por outro, a sua inclusão na agenda do Estado e a constituição de um Ministério específico para o enfrentamento da questão das cidades. Por sinal, outra das reivindicações do documento do SHRU de 1963 e que se reduziu ao já citado e fragilizado SERFHAU, "agência débil, sem capacidade real de influenciar as decisões na área urbana" (ANDRADE e AZEVEDO, 1984) e que serviu ao regime militar para se apropriar daquela "racionalidade no sentido da reprodução ampliada no interior do ramo da construção civil e criou o BNH" (COELHO, 1990, p. 34).

Finalmente, um terceiro ator, presente nos dois movimentos, assume papel de relevância em ambos os projetos. No movimento de 63, função exclusiva

dos arquitetos, em 88, dividindo a vanguarda com advogados, serão estes representantes das classes médias – mais também sociólogos, assistentes sociais, geógrafos etc. – os principais responsáveis pela sistematização das propostas, orientação aos movimentos e liderança nas negociações com o Estado. Mescla de técnicos, intelectuais e políticos²⁷, sua ação se definirá pela necessidade de elaborar alternativas capazes de viabilizar, dentro do capitalismo, as propostas da Reforma Urbana no espaço da cidade. A relação entre sua produção teórica e as atividades práticas das camadas populares, nos leva a analisá-los como intelectuais orgânicos²⁸ dos movimentos populares urbanos, uma vez que toda sua ação, desenvolvida frente ao Estado, está balizada pela defesa da plataforma do movimento, hoje organizado nacionalmente e perfeitamente articulada com os mecanismos de decisão e gestão estatais, principalmente através do Conselho Nacional das Cidades, órgão consultivo do Ministério das Cidades.

Mas a classe média não se inscreve no processo apenas através de sua relação com os movimentos populares, pois ela mesma é protagonista de movimentos próprios que servem aos seus interesses. Favorecida pelas mudanças na taxa de urbanização, a pequena-burguesia vai ver crescer significativamente sua presença e influência, tanto através do setor terciário em geral (que passa, em 20 anos, de 33,1% para 45,7%) e especificamente nas atividades sociais e na administração pública, passando de 6,4% para 11,1% (BOSCHI, 1990, p. 160-161). Este fenômeno terá conseqüências do ponto de vista de uma “nova morfologia social” brasileira, que se burocratiza, mas flexibiliza as características da sociedade regulada, determinando sua atuação nos movimentos sociais, além daqueles com o sistema partidário e com o próprio Estado e termina por implicar em novas relações corporativas e novos procedimentos de cooptação (BOSCHI, 1990, p. 165-168)

Há que considerar, ainda, pelo seu evidente poder político e econômico, a reação do capital em geral e imobiliário em particular frente ao movimento da Reforma Urbana, e as conseqüências de suas posições sobre aquelas assumidas pelo poder público, cujo poder hegemônico se mantém nas mãos dos

²⁷ Villaça (1986), em seu texto “A Ilusão do Plano Diretor”, se refere a Nabil Bonduki – arquiteto, professor universitário, pesquisador da história da habitação popular e ex-vereador do PT - como este novo tipo de militante.

²⁸ Para Gramsci (2004, p. 100), intelectuais orgânicos das massas são aqueles que se propõem elaborar e tornar “coerentes os princípios e os problemas que aquelas massas colocavam com sua atividade prática, constituindo assim um bloco cultural e social, que jamais se esquece de permanecer em contato com os ‘simples” e encontra “neste contato a fonte dos problemas que devem ser estudados e resolvidos”.

representantes do capital. Constituído por proprietários fundiários, loteadores, empresas construtoras, parte dos corretores e as incorporadoras (MARICATO, 1997b p. 313), o segmento do capital imobiliário movimenta uma cadeia produtiva ligada a profissionais da engenharia, da arquitetura e do urbanismo, além de grandes indústrias de materiais de construção. Setor das classes dominantes, diretamente atingido pelas propostas da Reforma Urbana dos anos 80 - por exigir controle fiscal e administrativo sobre a propriedade privada urbana, propugnar reserva de terras para habitação de interesse social e propor investimentos públicos em áreas que não interessam ao mercado imobiliário -, o capital imobiliário acabou por se beneficiar significativamente dos programas habitacionais dos militares, que se apropriaram da idéia central de uma política nacional para o setor, contida no documento final do SHRU de Petrópolis. Na verdade, será o mote da carência habitacional a senha para o desenho institucional do sistema financeiro habitacional da ditadura e que viabilizará os volumosos recursos financeiros para a constituição no país do capital imobiliário monopolista a partir de 1964 (RIBEIRO, 1997) e suas constatadas influências sobre a privatização das cidades brasileiras.

Mas, tendo em vista a imensa ascendência econômica do capital imobiliário sobre as políticas urbanas que, sem maiores percalços e contestações, se desenvolvem pelo país afora, será principalmente através das relações entre movimentos populares urbanos, intelectuais orgânicos e Estado que se torna possível entender o processo histórico da RU de 1988, uma vez que aí se concentra o núcleo de decisão política que determinará os rumos do projeto. As posições assumidas pelos vários representantes do Capital irão variar desde aquelas de interesse comum das classes dominantes – que se inscrevem em linhas gerais na questão do controle dos rumos da democratização e na desorganização dos movimentos populares – às que se relacionarão diretamente com a questão urbana e buscam assegurar a hegemonia capitalista na manutenção dos “direitos” da propriedade privada do solo, da autonomia do capital imobiliário e na regulação/desregulação da legislação urbanística, além logicamente da busca de controle das políticas públicas para investimentos na área urbana. Aspectos, aliás, solidamente instalados nas práticas do setor imobiliário e do Estado, graças justamente à política urbana da ditadura (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987).

Dada o aspecto determinante de tais relações, passemos, agora, a verificar mais detalhadamente como estes personagens se combinam no teatro da história para produzir as origens, mudanças e permanências no projeto da Reforma Urbana que vai à Assembléia Nacional Constituinte. Iniciemos pelas suas raízes, nutridas pela profunda crise urbana, em que se encontravam as maiores cidades do país na década de 70, e o contexto nacional, configurado pelo esgotamento político e econômico do regime militar, que condiciona o projeto da Reforma Urbana e determina os sujeitos que sobre ela vão interagir.

1.1.1 A crise urbana sob a democratização conservadora

As formas das superestruturas – em nosso caso, a democracia - devem obrigatoriamente corresponder a seu ser social. É por essa razão que tentamos analisar aqui a democracia (ou mais precisamente a democratização, pois se trata principalmente e segundo seu próprio ser, de um processo e não de um estado).

George Lucaks

Se os efeitos urbanos da política econômica da ditadura nos anos 60 e 70 são as razões do ressurgimento e fortalecimento de movimentos populares relacionados com a cidade e a moradia, o longo processo da democratização do país é o contexto geral em que se inscreve a constituição do projeto da Reforma Urbana de cunho popular. Imaginado como o fim de um ciclo histórico nacional em que se combinaram repressão militar e controle da organização dos trabalhadores (SAES, 2001), superexploração do trabalho e expansão capitalista (ALVES, 1984), crescimento populacional e aumento das desigualdades sociais nas cidades (MARICATO, 1996a), a democratização acenava com liberdades ‘amplas, gerais e irrestritas’ e prometia dias melhores para toda a nação. Tudo indica que a crise econômica internacional, os conflitos internos nas Forças Armadas e o colapso da legitimidade política do regime militar (KINZO, 2001) contribuíram para reforçar o papel e a visibilidade dos movimentos sociais de contestação à ditadura, fazendo do final dos anos 70 um período decisivo para o esgotamento do regime militar no Brasil. Naquela época, a oposição ao governo parecia atingir todas as classes sociais, levando as Forças Armadas a programarem a longa distensão e a abertura políticas, comandadas pelos dois últimos ditadores, Ernesto Geisel e João Figueiredo.

Pelo final do período Geisel, portanto, o Estado sofrera acentuado declínio de sua legitimidade política, moral e legal, evidenciado na oposição declarada e cada vez mais enérgica do Congresso, da Igreja, da imprensa e dos advogados. Por outro lado, as crescentes dificuldades na aplicação do modelo econômico, a inflação descontrolada e a gigantesca dívida externa fizeram aderir a esta frente consideráveis setores da burguesia nacional, que passaram a exigir maior participação nas decisões econômicas. (ALVES, 1984, p. 318)

Movimentos particulares no sentido da democratização da vida nacional são iniciados por diferentes classes e frações de classe, que obedecem aos canais de expressão próprios e disponíveis para cada uma delas, e se estendem ao longo da primeira metade da década de 80. O movimento popular, que se faz presente nas fábricas, sindicatos, bairros e favelas, em um processo de construção coletiva de espaços e plataformas comuns, provoca articulações, alianças e conversões dentro e fora dos partidos políticos, com ações dirigidas para a reconstrução dos canais políticos de expressão e organização.

Penosamente, na brecha das próprias contradições da expansão capitalista poderosamente ajudada por esse quase fascismo, as classes sociais dominadas voltaram a reconstruir a política. Pondo por terra e inviabilizando a política salarial do governo e, com isso, sua capacidade de previsão e aglutinação do novo e poderoso bloco burguês, recuperando entidades antes sob intervenção e, engenhosamente, encontrando formas de, ao enfrentar diretamente os grandes grupos econômicos, obrigando-os a acordos salariais, evitando, assim, a tutela do Ministério do Trabalho que permanecia meramente formal. (OLIVEIRA, 1999, p. 64)

Ainda que tais movimentos sejam os mais visíveis no cenário daquele período, o grande capital é obrigado a acompanhar os novos tempos que se aproximam e, no sentido de defender seus interesses, tão privilegiados durante o regime militar, buscam aproximação ou reforçam identidades com seus representantes políticos que, para a oligarquia rural, vão se configurar na União Democrática Ruralista, UDR, e, para o empresariado urbano, sob a forma do Movimento Democrático Urbano, MDU, pois durante a ditadura, as burguesias “não apostaram em nenhum partido político, mesmo os de sustentação do regime autoritário”. (OLIVEIRA, 1990, p. 49)

Ultrapassando o sistema de partidos, as burguesias construíram um sistema paralelo, parapolítico, que aglutina mais que os partidos políticos; e a partir do qual estruturaram sua ação política. A organização mais conhecida desse sistema paralelo é a denominada União Democrática Ruralista – UDR, que aglutina os novos empresários agrícolas do complexo agroindustrial e conseguiu o apoio dos pequenos e médios proprietários, temerosos da reforma agrária anunciada desde os primeiros anos da Nova República. (OLIVEIRA, 1990, p. 50)

A democratização assume, assim, diferentes objetivos para cada uma das classes envolvidas e, com a gradativa normalização dos procedimentos democráticos, cada uma delas coloca nos ombros dos seus representantes políticos e nos canais de diálogo com o Estado a tarefa da defesa e negociação daquilo que manterá ou modificará suas condições de dominação e privilégio. Apesar do clima de otimismo que tomou conta do país e das esperanças renovadas com o anunciado fim do regime dos militares – que passam a encarnar simbolicamente a razão exclusiva de todos os males nacionais, passados e presentes, escamoteando-se neste ambiente seus parceiros do capital financeiro, industrial e agrário - e início de um longo e controlado processo de distensão política²⁹, a democratização da vida nacional não foi um jogo de regras iguais para todas as classes sociais do país.

Como de resto tem ocorrido em outros momentos de nossa história, a democratização que se iniciou com a restauração do governo civil não foi o produto de uma ruptura com a antiga ordem. Isto implica que a reconstrução do sistema político deu-se através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, combinação esta que estruturou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do processo político (KINZO, 2001)

Na verdade, tal ambiente se configurava como “um aspecto fundamental da luta ideológica no Brasil” naquele período, na qual setores sociais formadores de opinião vinham “procurando convencer as diferentes classes sociais de que o Estado ditatorial estaria se transformando, pela via de um processo evolutivo, num Estado democrático” (SAES, 2001, p. 33). Deste ângulo, “no ponto de partida do processo”, haveria uma configuração de interesses que determinaria “múltiplos e heterogêneos objetivos políticos”:

A grande burguesia monopolista (nacional ou estrangeira) e o latifúndio apóiam a ditadura militar, bem como sua política, a classe média liberal luta pela redemocratização do Estado e do regime político, a média burguesia nacional espera que a própria ditadura reorienta a sua política econômica numa direção nacionalista e anti-monopolista, as classes trabalhadoras urbanas e rurais se chocam abertamente com a política social e salarial da ditadura militar e, indiretamente, com o caráter ditatorial militar da forma de Estado e do regime político. (SAES, 2001, p. 46)

Confundindo conjuntura com estrutura, muitos apostaram em mudanças que estavam comprometidas por questões que iam além de um regime de exceção e tinham sólidas raízes na própria essência do capitalismo “à brasileira” e que foram,

²⁹ Muitos autores, como Alves (1984) se referem à ingerência das Forças Armadas, mantida sobre a democratização – “estritamente controlada pelo regime militar” (FRANÇA, 2208) - como um “protetorado militar sobre governos civis” (SAES, 2001:69), “transição pelo alto” (BOSCHI, 1990) e “transição conservadora” (CHAUÍ, 1986, p. 54).

em última análise, aprofundadas pela gestão dos militares. As intensas e sólidas relações, firmadas durante os vinte anos da ditadura, com o capital monopolista internacional e seu papel no fortalecimento dos capitais nacionais se articulavam intimamente com uma burocracia estatal³⁰ de perfil tecnocrático, mas que soube manter relações clientelísticas com lideranças regionais e locais, renovando os laços históricos do “moderno com o arcaico”, o que de certa maneira, representava uma atualização do “poder do atraso” (MARTINS, 1994), pois no “modelo brasileiro, ao contrário do ‘clássico’, sua progressão não requer a destruição completa do antigo modo de acumulação” (OLIVEIRA, 2003:65), o que lhe determina uma “especificidade particular” que

consistiria em reproduzir e criar uma larga “periferia” onde predominam padrões não-capitalistas de relações de produção, como forma e meio de sustentação e alimentação do crescimento de setores estratégicos nitidamente capitalistas, que são a longo prazo a garantia das estruturas de dominação e reprodução do sistema (OLIVEIRA, 2003, p. 69).

A conseqüência mais grave destas questões foi a pouca atenção dada às mudanças na forma do Estado que, a partir da ideologia da Segurança Nacional e do Desenvolvimento (ALVES, 1984), mas principalmente no próprio processo político e econômico real do período ditatorial, havia resultado em novas relações entre o aparelho burocrático estatal e as diversas classes sociais que compunham a sociedade civil, dentro daquele objetivo maior do Estado burguês de “organizar a hegemonia de uma fração da classe dominante no seio do bloco do poder e desorganizar os produtores diretos com vistas à luta contra a exploração do trabalho”. Embasada no tripé “segurança interna, geopolítica e modelo econômico de desenvolvimento” a ideologia da Segurança Nacional e do Desenvolvimento, foi construída durante 25 anos no interior da Escola Superior de Guerra sob inspiração

³⁰ Como burocracia estatal, consideramos a “burguesia nacional de Estado: os agentes da cúpula da burocracia estatal que controlavam as empresas públicas dos setores de mineração, industrial, bancário, de serviços urbanos etc.” (BOITO Jr., 2003). Apesar da “coincidência entre os interesses da classe capitalista e os do aparelho do Estado”, para Martins (1985, p. 37), há um antagonismo nas relações do Capital com seu Estado, devido à autonomia política deste último, posição contrabalançada por ser vedado ao Estado “organizar a produção por critérios políticos próprios”, bem como por depender “indiretamente do volume de acumulação privada”, pois “dela variam os recursos materiais que o Estado dispõe”. Porém, na atualidade, “a ampliação da inserção do Estado no aparelho de produção e no setor financeiro, através de empresas e agências financeiras estatais, dotou o Estado de uma base própria de acumulação”, condição que permite ao Estado ampliar o poder político da burocracia e fortalecer “seu embasamento social, sobretudo “em situações nas quais é precariamente estruturado o sistema de representação de interesses da sociedade civil” (MARTINS, 1985, p. 39-40).

norte-americana como uma das formas de enfrentamento da guerra fria (ALVES, 1984, p. 33-48). Ela representa um projeto de abandono das práticas do populismo – que “correspondeu, na América Latina, a uma fase histórica de transição para o capitalismo”, quando a mobilização das massas pelo Estado era necessária para “diminuir a instabilidade política decorrente....da crise crônica de hegemonia no seio do bloco do poder “ -, que perde validade histórica frente à preponderância política dos interesses monopolistas (SAES, 2001, p. 77-78). Entretanto, como veremos mais adiante, tal qual uma fênix, o populismo parece ressurgir das cinzas e, ainda recentemente, tem sido uma prática de sucesso nas relações do poder político com as camadas populares.

Desta forma, a reconstituição da hegemonia de uma fração de classe no interior do Estado e o regime de força, implantado em 64, levaram à celebração de novas formas de gestão e intervenção estatal, nas quais a tecnocracia passará a ter papel relevante como legitimação do autoritarismo, que se propõe colocar o Estado acima das classes, em nome do “interesse nacional”, mas que surge devido à relação entre capital monopolístico internacional, capitalismo de Estado e capitais nacionais e sua complexa rede de funcionamento e ampliação. Para Oliveira, na “utilização do fundo público”,³¹ “na sustentação da expansão do capital e na sua permanência” (OLIVEIRA, 1990, p. 63) e como, na prática, tais fundos se multiplicam em uma “multidão de particularismos”, o governo tem que constituir “quadros técnicos que estão no centro da criação e administração da relação especial de cada capital com o fundo público em geral” (OLIVEIRA, 1990, p. 63). No vazio da esfera pública e comparativamente com outras sociedades, as “associações de todos os tipos das classes médias, profissionais ou científicas”, vão assumir “o número, a extensão e a importância que têm no Brasil” (OLIVEIRA, 1990, p. 64), fazendo com que o programa do candidato Franco Montoro ao governo de São Paulo tenha sido realizado “por estas associações, constituídas então no Movimento dos Profissionais Liberais Democráticos”. Como “um superego”, que procedia ao controle do desempenho de “medidas mensuradas pelo metro da competência técnica de

³¹ Fundo Público, “aquilo que é obtido pelo Estado sob a forma de tributos”, tendo que ser gerido “de acordo com aquilo que tanto a Constituição como a vontade dos representados exige”, fazendo com que a questão republicana e a questão democrática passam pelo modo como se define e se decide a direção que vai ser tomada pelo fundo público”, sendo no liberalismo “dirigido para os investimentos do capital”, ao invés de lhe ser dado “uma destinação social (CHAUI, 2008).

agentes técnicos da não-esfera pública, toda sua oposição ao regime se reduziu a menos ideológico e mais programático”. (OLIVEIRA, 1990, p. 64)

O verdadeiramente surpreendente no caso brasileiro é a ‘importância política’ das classes médias, quase sem paralelo não apenas no que diz respeito a qualquer outra sociedade do nível econômico do Brasil, mas sem paralelo também em relação às economias mais desenvolvidas do mundo capitalista. (OLIVEIRA, 1990, p. 62)

Como veremos mais adiante, este fenômeno da relevância política da pretensa neutralidade da capacidade técnica das classes médias, constituído e consolidado pela ditadura militar, terá influências sobre os movimentos populares urbanos, durante a democratização e o processo constituinte, da mesma maneira como contribuiu, tecnicamente, para reduzir o projeto da RU de 63 a uma operação financeira para o capital imobiliário, permitindo que sua política urbana se apresentasse como uma forma de legitimação do regime via discurso social (VILLAÇA, 1986, p. 65). Principalmente, vale atentar para o status adquirido pelos setores técnicos em uma relação privilegiada de diálogo com o executivo e o legislativo e que, consolidado pelo caráter do regime militar, se estenderá durante a transição. Diálogo que vai se pautar pelo domínio de conhecimentos técnicos e científicos específicos e que, mais do que orientar decisões racionais, irão justificar interesses políticos e econômicos com base no discurso tecnocrático. Neste sentido, vale rever a análise, verdadeira premonição, de Francisco de Oliveira, sobre o papel das classes médias no processo de democratização do país:

A posição das classes médias é, portanto, central no que concerne aos rumos da economia e à democratização. Se ficarem restritas ou intentarem transformar seus interesses materiais no leitmotiv da política econômica, funcionarão reforçando a internacionalização extrovertida no que ela tem de pior: a desigualitária distribuição de renda. Se fizerem de seu papel central de juiz das medidas da regulação “truncada” a expressão de sua presença na política, tenderão a uma democratização conservadora (OLIVEIRA, 1990, p. 65).

E do ponto de vista do urbano, especificamente, o que é possível constatar naquele período? Após dez anos da instauração do regime militar, já era possível identificar a profundidade das alterações negativas nas condições de trabalho e moradia das classes trabalhadoras brasileiras, comparativamente com aquele cenário em que surgiu e se embasou o SHRU do início dos anos 60. Um trabalho realizado para a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, denominado “São Paulo 1975, Crescimento e Pobreza”, tomando como referência a mais dinâmica cidade do país – maior centro industrial e comercial,

capital do Estado que concentrava 35,6% da Renda Interna do Brasil em 1969 e 19% da população nacional, o rendimento por habitante era quase duas vezes maior que no restante do país (SÃO PAULO, s/d, p. 13) – o estudo demonstra que a “pujança econômica de São Paulo em relação a outras áreas do Brasil”, revelada “tanto na enormidade de sua infra-estrutura... como em qualquer dos indicadores habitualmente empregados para medir o crescimento econômico”, ficava demonstrado “o elevado e crescente desnível entre a opulência de uns poucos e as dificuldades de muitos”. (SÃO PAULO, s/d, p. 17)

É a distância entre a riqueza, representada nas moradias suntuosas dos ‘jardins’, e a pobreza dos bairros de trabalhadores, carentes dos serviços urbanos básicos – transporte, água, esgoto, habitação. É o contraste entre o crescimento do consumo de bens de luxo e a diminuição do salário mínimo real (SÃO PAULO, s/d, p. 17).

Na constituição desta realidade, a pesquisa já mostrava como eram determinantes “as condições em que se exerce o trabalho” e o papel da “remuneração que determina o acesso aos bens e serviços à disposição dos habitantes da cidade” (SÃO PAULO, s/d, p. 22), expondo claramente as conseqüências desta superexploração capitalista sobre o território urbano e a configuração, ainda não formalizada teoricamente, entre a cidade legal e a cidade ilegal:

O agravamento dos problemas que afetam a qualidade de vida da população de São Paulo não atinge a cidade em geral. Sobretudo a partir das últimas três ou quatro décadas, surgem e se expandem os bairros periféricos que, juntamente com os tradicionais cortiços e favelas, alojam a população trabalhadora. É nessas áreas que se concentram tanto a pobreza da cidade como a de seus habitantes (SÃO PAULO, s/d, p. 23).

Os dados são eloqüentes: na região metropolitana, apenas 30% dos domicílios são servidos pela rede de esgoto e 53% da rede de água, índices mais graves, porém, na capital, com 41,3% dos domicílios desprovidos de esgoto e 52,4% sem água. Quando concentrados na periferia, a proporção se torna alarmante, com apenas 20% das casas com rede de esgoto e 46% com água (SÃO PAULO, s/d, p.26). Os números relativos destes dados tornam clara a localização espacial da desigualdade, quando apresentados de forma absoluta: calculada em 130 mil pessoas, a população favelada apresenta um crescimento de 80% em apenas dois anos (1975, p. 37), quantidade que deve ser somada aos moradores de cortiços (615 mil) e de casas precárias em periferias (1,8 milhão), todos relativos apenas à cidade de São Paulo. Expulsos das áreas centrais pelas políticas de segregação,

justificadas por razões higienistas de princípio do século, e cada vez mais afastados de toda e qualquer região que fosse valorizada através dos investimentos públicos em serviços e infra-estrutura, os trabalhadores passam a enfrentar também o calvário das viagens urbanas, obrigando “os usuários que moram” na periferia a “permanecerem de 3 a 4 horas nos veículos que os levam ao trabalho e trazem de volta para casa” (SÃO PAULO, s/d, p. 33). A este desgaste físico e comprometimento do tempo livre dos trabalhadores, há que adicionar as condições físicas em que se dão aquelas viagens:

De um lado, o transporte individual: são os grupos abastados, possuidores de automóveis, cuja média de ocupação é de 1,2 pessoas por veículo. De outro, o transporte de massa apoiado em 7 mil ônibus – mais os 1.500 de empresas inter-municipais – que transportam diariamente 6,8 milhões de passageiros, carregando nos veículos, o dobro da lotação máxima prevista. O transporte ferroviário de subúrbio, por sua vez, conduz 900 mil passageiros por dia; é o cotidiano dos ‘pingentes’, ou seja, 700 usuários que, duas vezes por dia, abarrotam uma composição que não deveria receber mais de 300 passageiros (SÃO PAULO, s/d, p. 33).

Ainda que apenas de passagem, o trabalho questiona a presença da ideologia tecnocrata que, por trás da declaração do então Prefeito da cidade, Figueiredo Ferraz – defendendo o slogan “São Paulo deve parar” -, anunciava ser possível resolver o déficit de serviços e obras públicas diminuindo o crescimento urbano:

O exercício de imaginação proposto, o de que o controle do crescimento da cidade tornaria possível disciplinar seus problemas, tendia a atribuir ao próprio desenvolvimento, ou à sua rapidez, os incômodos sofridos pela população (SÃO PAULO, s/d, p. 21).

Frente a esta realidade, que teimava em se fazer presente no espaço urbano e contestar a ideologia do Desenvolvimento e da Segurança Nacional, era inevitável a atração de setores da academia, motivados por diversas intenções. A proliferação de estudos sobre as cidades brasileiras – cerca de duzentos trabalhos listados por Valladares (1983), produzidos ao longo de 1970 e nos dois primeiros anos da década de 80 -, é um indício seguro do novo lugar que a questão urbana passa a ocupar nas preocupações da academia naquele período e parece apontar para a mudança de enfoque das análises sobre a realidade social e política do país, campo “onde o elitismo alcançou o êxito supremo de inibir a criação de uma história social e de escrever uma história política que teve sempre a ‘virtude’ de ‘esquecer’ os movimentos populares”. (WEFFORT, 1978, p. 11)

A mudança de direção é óbvia. A moradia dos mais pobres passa da prateleira dos assuntos policiais à da temática de interesse social. Os investigadores não são mais os homens do censo. São planejadores, que em lugar de supostos dados “objetivos”, declararam preferir sistematizar questões e dúvidas. Não se trata mais de estatísticas, mas de geração de informações vivas que ajudem a formular “políticas globais de desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida de comunidades carentes”. (SANTOS, 1984, p. 28)

Ainda que seja possível identificar, nos trabalhos produzidos, diferentes ideologias e suas correspondentes estratégias que, diversamente, buscam a assimilação ou a autonomia dos movimentos frente ao Estado, é importante assinalar, no processo que dá visibilidade e caráter político à questão urbana, o surgimento de um vínculo entre os intelectuais das classes médias e os movimentos populares e que vai influenciar, através de valores ideológicos dos intelectuais, a organização e as relações com o Estado por parte dos movimentos populares. (CARDOSO, 1994)

Conforme já afirmamos, esta presença de setores da pequena-burguesia na vida nacional, não está restrita às relações com os movimentos populares, mas é um fenômeno resultante das relações com todo o corpo social que o regime militar consagrou através da ideologia da Segurança Nacional e do Desenvolvimento. Tendo como base econômica para o Desenvolvimento “a aliança entre capital multinacional, capital nacional associado dependente e o capital de Estado” (ALVES, 1984, p. 19), a doutrina da Segurança Nacional se destinava a manter aquela aliança incólume às ameaças internas e externas. Necessária como novo cimento da coesão social, conforme já assinalamos, em substituição ao populismo, a nova ideologia foi transmitida no interior da ESG tanto a militares quanto a civis que, com a tomada de poder pelas Forças Armadas, assumiriam postos estratégicos no novo governo.

A participação civil tendia a aumentar com o passar dos anos. Entre 1950 e 1967, 646 dos 1.276 graduados da ESG eram civis. Após o golpe, graduados da Escola vieram a ocupar muitos dos cargos importantes nas instituições políticas e econômicas brasileiras. Entre os que concluíram cursos na ESG estavam 599 altos oficiais militares, 224 industriais, 200 ministros de Estado e burocratas de primeiro escalão, 97 diretores de órgãos governamentais, 39 parlamentares, 23 juizes federais e estaduais e 107 tecnocratas. (ALVES, 1984, p. 24)

Personalidades civis como Octavio Gouveia de Bulhões, Roberto de Oliveira Campos, Mario Henrique Simonsen e Antonio Delfim Netto, “em atividade na ESG antes do golpe, exerceram cargos de ministro de Estado” dos militares e, através do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, IPES, e o Instituto Brasileiro de

Ação Democrática, IBAD – “instituições civis de fachada” que serviram para a conspiração civil-militar de 64 (ALVES, 1984, p. 24) -, era dada atenção “especial o planejamento da gestão do desenvolvimento capitalista, rejeitando-se explicitamente o capitalismo de laissez-faire, adotando de preferência um modelo que combinava medidas keynesianas de controle ao capitalismo de Estado” (ALVES, 1984, p. 25). A valorização e capacitação de quadros técnicos e a exigência do planejamento como critério de ação governamental serão as premissas que abrirão, à pequena-burguesia civil e militar, espaços de relevância no interior do núcleo de decisão do poder. Conforme constatado por Francisco Oliveira, ao cercear os canais de representação e impor a negação da política – identificados pelos militares com as práticas populistas -, a ditadura elevou estes quadros técnicos a denominadores comuns de todas as classes em suas relações com o poder central, através do domínio da ciência e a técnica:

O autoritarismo não negou espaço a esses quadros das classes médias; ao contrário, ampliou-o extraordinariamente em não definindo uma esfera pública e em transformando qualquer reivindicação e suas medidas conseqüentes ou inconseqüentes tanto em uma questão técnica quanto na forma de resolvê-las: particularizando, ou invés de generalizando... pois quando a definição de uma política de habitação popular particularizou a questão do tamanho da casa e do número de cômodos, foi a organização dos arquitetos quem assumiu a tarefa de dizer o que era bom e o que era ruim; foi quando a política social se particularizou sob a forma de cozinhas comunitárias, o que a rigor é uma carência do salário direto, que antropólogos, sociólogos, assistentes sociais, assumiram a tarefa de dar um metro para essa necessidade...(OLIVEIRA, 1990, p. 63-64)

É sobre essa compreensão do papel das classes médias, que vai sendo consolidado durante a ditadura militar com base na ideologia da racionalidade técnica e científica, em substituição à política e aos seus conflitos, que se pode identificar a principal característica que tal produção assume, deixando entrever outra questão. Ainda que, entre a bibliografia relacionada por Valladares, encontremos trabalhos históricos descritivos de tipologias urbanas e arquitetônicas (LEMOS, 1978; REIS Filho, 1978), o grosso da produção se propõe à compreensão sobre a crise que se desenvolveu em nossas grandes cidades, notando-se “a influência decisiva, nos campos de estudo da habitação, de marcos teóricos presentes no pensamento sociológico latino-americano nos anos 1960-1970” (VALLADARES, 1983, p. 25). Assim, longe de se limitar a preocupações urbanísticas de ordenamento territorial, a crise assume aspecto socioespacial e, por isso mesmo, a produção acadêmica se origina não apenas entre os arquitetos que,

na verdade, passam a ser minoria entre esses estudiosos ou passam a se ocupar, majoritariamente, de questões particulares sobre o tema. Sociólogos, economistas, advogados, cientistas políticos, antropólogos, administradores públicos, assistentes sociais estão entre os autores dos trabalhos, iniciando um extenso itinerário às origens, efeitos e alternativas daquela crise. Que deixa de ser, simplesmente, uma crise de racionalidade da cidade do capitalismo periférico para se transformar em uma crise de convivência entre as classes sociais de um país dependente sob um agressivo processo de acumulação e reprodução capitalistas patrocinado por uma rígida ditadura militar (FERNANDES, 2006). Enquanto, no início da década de 70, os estudos ligam-se à “teoria da marginalidade” – com discussão sobre integração dos pobres, desemprego urbano e favelas, mais tarde esta teoria é superada e a questão se transforma “na problemática dos graus e formas de exploração da força de trabalho”, percebendo-se a influência da teoria da acumulação capitalista.

Por esta razão e em tal contexto, uma significativa parcela dos trabalhos teóricos se volta para as formas que os trabalhadores – e aqui consideramos também o cada vez mais extenso exército de reserva, indispensável para deprimir salários e desestimular reivindicações (FAUSTO, 1976; OLIVEIRA, 2003) – encontraram para viabilizar, do ponto de vista urbanístico e arquitetônico, sua própria reprodução e as relações conflituosas entabuladas com o Estado para lograr sua sobrevivência física. Dentro desta linha de raciocínio, a tentação de resolver tecnicamente a questão, colocando-se como intermediário (interlocutor privilegiado, conhecedor profissional do problema) entre o Estado e as camadas populares, é irresistível para os intelectuais, como provam as declarações de Santos (1983, p. 89):

O presidente da associação, com seu convite, sua recepção e o passeio que me proporcionou, precisava de mim e procurou me usar. Ele tinha razão em se considerar um doutor em política favelada: era mesmo muito habilidoso. Eu, por força de meus cargos e de meu CONHECIMENTO³², tenho acesso a instâncias de poder onde um favelado nunca põe o pé. Freqüente e entendo o BNH. Sou ouvido por gente do Estado e da Prefeitura. Sou, eu mesmo, um portador do poder. Tenho um lugar, pelo meu saber reconhecido, que me permite ser lido e ouvido por tomadores de decisão. Às vezes os jornais, o rádio ou a TV me procuram. Falo sobre favelas e seus moradores com uma postura desviante em relação à oficial. Sou, portanto, cooptável para algum tipo de compromisso. A possibilidade de que me refira àquela favela quando estiver falando do assunto é um lucro nada desprezível, tanto nas relações internas do grupo liderado pelo presidente, como nas disputas que têm de ser travadas do lado de fora da arena local, nas muitas esferas que a tangenciam e condicionam.

³² Em caixa alta no original.

Porém, junto com este tratamento fragmentado e localizado do problema – e ainda que seus mentores tenham pretensões da reprodutibilidade de suas propostas, baseadas em convicções fortemente influenciadas pelas teorias de Foucault, defendidas através de uma inserção micro-física dos excluídos -, a realidade mostra-se grave demais para prestar-se a soluções baseadas em relações clientelísticas entre favelados, intelectuais e o Estado. Em tais condições, não é mais possível relacionar a crise urbana simplesmente “à estrutura subdesenvolvida do país, o intenso incremento demográfico” e a falta “de medidas que ordenem e disciplinem o surto industrial e as arcaicas relações de produção agrária”, premissas do projeto da RU de 63. Forçoso é reconhecer que o fenômeno urbano assumiu determinadas características espaciais, passando a exigir um entendimento específico sobre a lógica da segregação social que se reproduz nas grandes cidades brasileiras. Assim que, ao lado das análises, sempre concentradas no Rio e em São Paulo, que centram nas práticas associativas dos movimentos populares e nas suas relações com o Estado (BOSCHI & VALLADARES, 1983; JACOBI, 1983) ou que buscam mecanismos de inclusão (SANTOS, 1981), surge uma linha investigativa que resgata as relações entre o sistema capitalista brasileiro e a produção das periferias urbanas. Trabalhos mais abrangentes sobre marginalidade (PERLMAN, 1977; KOWARICK, 1981) se juntam aos estudos de caso sobre produção de áreas periféricas (MARICATO, 1982; BOLAFFI, 1982; SANTOS, 1981) e contribuem para o entendimento entre urbanização formal e informal e as relações entre “moderno e arcaico” na sociedade brasileira.

Ainda que efeito da superexploração do trabalho, que vai erigir uma sociedade com os maiores índices mundiais de desigualdade econômica - com cada vez maiores parcelas da população à margem de um mercado que se especializa em nichos de consumo luxuoso para uma minoria -, o que dá o tom às pesquisas são as abordagens sobre a atitude paternalista ou repressiva do poder público frente à crise, os mecanismos formais e informais que o Estado montará para “solucionar” o impasse, mantendo as análises dentro das práticas políticas aceitas e consagradas pelo sistema. Explicação deste conjunto de atitudes, a falta de informações sobre o que será conhecida mais tarde como a “cidade ilegal” sequer constava das estatísticas oficiais da época; por isso, a exigência da coleta de dados para a maioria dos trabalhos teóricos levou, inevitavelmente, “o artista vai onde o povo está”, isto é, ao contato direto entre pesquisadores e moradores “ilegais” e,

nesta busca das fontes primárias, começa a se constituir uma série de parcerias mais ou menos informais, mais ou menos radicais, e a descoberta de um novo espaço de aproximação e atuação – das mais diversas – entre camadas populares e academia.

Houve, portanto, uma militância clara por parte dos próprios acadêmicos – extremamente importante e justificada pelo contexto autoritário no qual estávamos -, um desejo de valorização, um entusiasmo com esses fenômenos novos que apareciam e, ao mesmo tempo, a tendência de olhar para eles através de uma técnica de pesquisa, de um olhar diferente do antigo. (CARDOSO, 1994, p. 84)

Desta primeira aproximação, irá se conformando nas análises uma idéia predominante: a da pureza dos movimentos, cuja “não-institucionalização é ponto de honra fundamental, pois se trata de impedir a burocratização, a robotização das ações” – uma vez que o “espontaneísmo deve ser cultivado como nascedouro de práticas novas ou renovadas”, evitando-se o contágio da política partidária, pois “as lutas contra o Estado, os partidos e a religião estão presentes nestes movimentos e em seus analistas de forma contraditória” (GOHN, 1991, p. 30).

Desta forma, a grande contribuição dos movimentos sociais seria trazer a mudança da cultura política. Mudança que vinha exatamente do fato de a autonomia dos movimentos quebrar com as relações clientelísticas, com o modo de atuação do sistema político tradicional (CARDOSO, 1994, p. 82)

No caso específico dos estudos urbanos desenvolvidos por arquitetos urbanistas, a consequência desta visão sobre as determinações dos movimentos sociais diria respeito a um evidente vazio teórico sobre tais movimentos, pois “*geralmente*” considerada como “um tema secundário, a luta urbana ainda não tem a sua teoria”, pelo simples fato de que “nem sempre a questão urbana faz parte da análise da esquerda” (MARICATO, 2008e, p. 1). Esta constatação ajuda no entendimento de por que não encontramos, no contexto nacional, possíveis contribuições dos movimentos populares urbanos para mudanças das estruturas socioeconômicas.

A teoria revolucionária priorizou tradicionalmente a luta operária, atribuindo um *status* secundário às mobilizações que não se fundamentassem na oposição capital X trabalho. Já na América Latina, em anos recentes, algumas versões sobre estratégia revolucionária privilegiaram a guerrilha rural, particularmente após o evento da revolução cubana, em 1959. Essa herança histórica certamente tem peso na determinação do desprezo que tem acompanhado o debate da questão urbana no Brasil. (MARICATO, 2008e, p.1).

Considerando as conclusões de Castells (2004, p.112), feitas a partir de seus estudos, realizados entre 1974 e 1980, dos movimentos sociais urbanos localizados nas cidades de Paris e Montreal, mas que também assumem nível

nacional, como no caso dos Estados Unidos e do Chile, este “desprezo” teria uma dimensão planetária, pois é

un tema apenas tratado por las “ciencias sociales” y en escasa medida por el marxismo, ni siquiera actualmente cuando ocupa los grandes titulares de los medios de comunicación de masas y a pesar de que concierne a la práctica política de todos los días.

Prolongando-se por todo o longo período de “democratização controlada”, durante a qual são mantidas altas patentes em posições estratégicas da economia nacional e o próprio “Grupo Geisel” ocupa cargos no governo Sarney³³, a produção teórica e a prática dos pesquisadores – agora não apenas como pesquisas acadêmicas, mas também como consultorias e assessorias para estados e municípios que passam a ter administrações progressistas - irão consolidar vínculos políticos e alimentar projetos comuns, dos quais a própria Reforma Urbana é um deles. Castells foi o pesquisador que mais se dedicou a analisar, naquele momento histórico e em diferentes cidades e distintos países, a dinâmica de tais movimentos, denominados por ele de “multiclassistas”, pois seus “objetivos concernem e mobilizam o conjunto da população, embora os operários sejam os mais afetados” (CASTELLS, 1980, p. 32), com forte presença em momentos de democratização de regimes autoritários ou quando intervenções públicas no interesse do capital ameaçam as condições de vida consolidada de bairros populares, mas que se esgotam com o atendimento das reivindicações e com a volta à normalidade democrática burguesa (CASTELLS, 1980 e 2000).

Mudando o ângulo de observação do fenômeno dos movimentos sociais e passando a examinar a ótica com que serão enfrentados pelo Estado burguês no mesmo momento em que se desenrolava a democratização nacional, é possível afirmar com Saes (2001, p. 61) que o Estado brasileiro, durante os anos 70/80, assume um papel decisivo na “desorganização política das classes dominadas”, impondo sérios obstáculos às conquistas daquelas aspirações expressas pelos movimentos populares. Esta ação, no caso do Brasil, apresentará aspectos

³³ “Todo esse imenso complexo (Norquisa, holding do pólo petroquímico da Bahia) tem à sua testa o General Ernesto Geisel, ex-presidente da República e czar das áreas de petróleo e petroquímica do Brasil”. Oliveira, (1990, p. 48). O “grupo Geisel” alojado no governo Sarney, tendo em vista a influência do ex-presidente sobre o governo, estava composto por Aureliano Chaves, como ministro das Minas e Energia, Prisco Viana, Ministro da Habitação, Urbanismo e Meio-ambiente, General Leônidas Pires Gonçalves, Ministro do Exército, General Ivan de Sousa Mendes, Ministro Chefe do Serviço Nacional de Informações, além de outros em cargos de segundo e terceiro escalão (COUTINHO e GUIDO, 2008).

específicos que complementam a “fragmentação e atomização permanente das classes dominadas” pelo sistema capitalista em geral, uma vez que

O direito capitalista converte todo e qualquer homem num ‘sujeito individual de direito’; e, portanto, permite que a forma do ‘contrato’ se imponha à relação de exploração do trabalho. ...ao mesmo tempo em que viabiliza a relação capital-trabalho assalariado, a atribuição a todos os homens de capacidade jurídica contribui para a ‘individualização’ incessante e renovada dos agentes da produção... ora, esse processo ideológico de individualização dos produtores diretos implica a frustração de outro processo: o de constituição dos produtores diretos num coletivo orientado para a luta contra a exploração do trabalho. Numa formulação mais geral, pode-se dizer que todo Estado capitalista desorganiza politicamente as classes dominadas na medida em que individualiza os agentes da produção, impedindo-os de agir como ‘classes sociais’ (ou, na terminologia clássica, de se converter em classes sociais ‘para si’). (SAES, 2001, p. 61-62)

As formas “complementares” que o Estado brasileiro utilizará para aprofundar a desorganização política das classes populares estão, por um lado, enraizadas na própria história política e econômica nacional e consubstanciadas pelo sindicalismo de Estado constituído nos anos 30 e caracterizado pela “colaboração de classe”, com “efeitos ideológicos e políticos duradouros entre os trabalhadores assalariados” (SAES, 2001, p. 65); por outro, as novas formas de desmobilização das lutas populares surgem das próprias características do processo de democratização do regime militar.

Este resultado é coerente com o estilo característico da transição pelo alto, em que o que prevalece é a linha da continuidade, que se expressa na baixa taxa de renovação das elites políticas após a transição, na permanência não questionada do poder militar em diversas esferas e na persistência de um estilo de fazer política que privilegia os vínculos clientelísticos e o elitismo, dando pouco espaço à configuração de forças sociais novas como atores coletivos. (BOSCHI, 1990, p. 174)

Mas esta “baixa taxa de renovação das elites políticas”,³⁴ ou para falar mais claramente, a permanência, no cenário de democratização, de políticos tradicionais comprometidos com toda a ditadura, exige atos de prestidigitação. Em vez de tentar o impossível ou o milagroso, colocando em roupagem revolucionária os representantes das classes dominantes, a dominação assume a ideologia do bem comum e do interesse geral da nação, diluindo classes e seus interesses. E o protagonismo com que as classes médias emergem no fim da ditadura militar

³⁴ O conceito de elite, citado por alguns autores neste trabalho e que mantém uma longa e polêmica relação com o conceito marxista de classes sociais, vai entendido como setores das classes dominantes que, no campo da política, da economia e na cultura, expressam, representam ou assumem a direção e a dominação em determinadas conjunturas históricas (CODATO & PERISSINOTTO, 2008; ABBAGANANO, 2000).

(OLIVEIRA, 1990), graças ao papel desempenhado pelo domínio do conhecimento científico em um cenário “apolítico”, no qual o Estado procurava se apresentar acima das classes e regido por critérios neutros, dados pela técnica, foi fundamental não apenas para o fortalecimento, durante a democratização, de tais bandeiras genéricas e próprias daquela classe; na medida em que tais reivindicações abstratas, inerentes à pequena-burguesia, aparecem como unificação do “bem comum” e do “interesse geral” elas se apresentam como diluidoras da luta de classes que se expressavam através das reclamações e necessidades específicas das camadas populares. E permitem aos políticos conservadores, que ao longo de toda a ditadura mantiveram as mais promíscuas relações com o Estado de exceção, se apresentem à sociedade travestidos de bastiões deste mesmo “interesse geral”.

Este é o caso do “cidadanismo”, que parecia unificar todas as isoladas reivindicações dos fragmentados movimentos sociais. É no contexto de “democratização pelo alto” do país - em que direitos coletivos e cidadania são tomados como temas fundamentais, contribuindo para relacionar sua conquista com a solução para a dura realidade vivida pelas camadas populares - que a bandeira do “cidadanismo” se consolida, transforma-se em luta de “interesse comum” de toda a sociedade e toma conta dos movimentos sociais que atuavam no país:

Os movimentos populares criados a partir de ações da sociedade civil utilizaram o conteúdo político do termo comunidade para conferir sentido a uma nova cultura política que se esboçava, fundada no aprendizado de uma nova cidadania, em que a reivindicação em torno da noção de direitos ocupava um lugar central. (GOHN, 1991, p. 14)

Representando uma clara contradição com aquela idéia dos movimentos sociais em luta contra o Estado - pois a cidadania pressupõe um papel ativo do mesmo -, a bandeira do “cidadanismo” está, por outro lado, perfeitamente compatível com o caráter conservador e elitista do processo de “democratização pelo alto”, uma vez que:

Por cidadanismo entendemos em princípio uma ideologia cujos traços principais são 1) a crença de que a democracia é capaz de se opor ao capitalismo 2) o projeto de reforçar o Estado (ou os Estados) para pôr em marcha esta política 3) os cidadãos como base ativa desta política. A finalidade expressa do cidadanismo é humanizar o capitalismo, torná-lo mais justo, proporcionar-lhe, de alguma forma, um suplemento de alma. A luta de classes é substituída aqui pela participação política dos cidadãos, que não só devem eleger os seus representantes como também atuar constantemente para fazerem pressão sobre eles, com o fim de aplicarem aquilo para que foram eleitos. Disponível em: <http://www.geocities.com/lipstickinrage/cidadanismo.htm>. Acesso em: 23 jun. 2008

Será, pois, dentro deste contraditório “processo democrático” que os primeiros passos serão dados para resolver, institucionalmente, a questão urbana no Brasil contemporâneo, que se conformará no Movimento Nacional de Reforma Urbana e, posteriormente, no Fórum Nacional de Reforma Urbana, e que assumirá, no prazo de quinze anos, o protagonismo principal de uma luta que, desde sua constituição, estará circunscrita a determinados limites, estando sempre aberta a possibilidade de dar um sentido conservador ou revolucionário ao projeto da Reforma Urbana:

O projeto reformista se apóia em uma concepção ideológica que sustenta o discurso da democracia como valor universal e eterno, colocando a questão da forma de governo acima da questão do conteúdo de classe do poder e das relações sociais de produção que estão na base da sociedade (CARIELLO, 1999).

De minha parte, tenho dito que - em sociedades complexas como a brasileira - não há outro modo de se chegar ao socialismo que não seja através do “reformismo revolucionário”, ou seja, mediante um longo processo de lutas que, por meio de reformas que alterem de modo gradual a correlação de forças, nos permitam superar progressivamente a lógica individualista do capitalismo e criar uma sociedade solidária, fraterna e igualitária. (COUTINHO, 2008)

Assim, ao emergir da crise urbana e participar do processo de democratização do país, o projeto da RU irá se constituir em um ambiente externo caracterizado pela hegemonia dos setores do capital, preocupados com as possibilidades de avanços reais dos interesses populares através do processo constituinte, uma vez que “o capitalismo liberal definiu um âmbito restrito para a expressão política: o espaço da cidadania exercida através de representação dada pelo voto, confinada aos limites dados pelo Estado” (MARICATO, 2001, p. 184). E tendo que enfrentar, internamente, a diversidade de sujeitos sociais e políticos que compõem seus quadros, o que conforma o tênue divisor de princípios e ações que podem levar a RU para o caminho das reformas inócuas e desmobilizadoras de sua força popular ou se desdobrar em um efetivo movimento social de alternativa ao sistema e ao Estado burguês.

O que poderá determinar os rumos de movimento popular, para um lado ou para o outro? A consciência de classe surge-nos como a primeira premissa, indispensável para assegurar o caráter classista e obstaculizar a assimilação e descaracterização do movimento. O papel das vanguardas e lideranças está diretamente relacionado com este caráter de classe, pois a consciência e densidade do movimento dependem dos rumos que serão dados nas questões de formação e

organização. Ainda que estas sejam premissas imprescindíveis para assegurar o rumo revolucionário do movimento, condicionantes externas podem contribuir para fortalecê-las ou fragilizá-las. Neste sentido, a atitude do Estado frente ao movimento e a contra-ofensiva do capital – inclusive nas pressões políticas e econômicas sobre o Estado, mas também sobre a opinião pública – são fatores que podem levar a procedimentos mais ou menos ofensivos, fortalecendo a organização e a conscientização ou enfraquecendo a unidade e a disposição de luta e resistência das bases. Vale ressaltar que, tanto o Estado quanto os capitalistas, estão dotados de uma organização interna, consciência de seus papéis, quadros técnicos e políticos, meios de ação, disponibilidade de tempo e de recursos financeiros muito superiores daqueles à disposição dos movimentos populares, o que impõe diferentes ritmos e díspares eficácias às ações praticadas.

Podemos resumir o exposto neste item a partir do papel protagonista inicial que os movimentos populares – sindicatos operários e associações de bairro, principalmente – desempenham no desencadeamento do processo de abertura política, ainda na década de 70 e que se completa com a fundação de um partido liderado por membros da classe operária, pelos movimentos sociais e por setores de esquerda das classes médias urbanas. As principais características do movimento popular, que surge no vazio político-partidário, estão dadas por sua autonomia perante o Estado e os partidos políticos tradicionais, apesar de que, nas negociações com órgãos estaduais e municipais para acolher reivindicações, aspectos populistas ressurgem, permitindo a prática clientelística entre as partes, podendo a relação se configurar como permanência da ideologia do populismo, pois ainda

poucos são os espaços de efetiva inserção popular, quer na estrutura institucional, quer na sociedade civil, sem dizer dos mal utilizados, pouco representativos e subdivulgados, de sorte que o crescente número de experiências participativas ainda está longe de alcançar uma cifra expressiva e qualitativamente significativa...desta forma, esse ínfimo envolvimento nos canais conquistados no quadro da democracia formal (orçamentos participativos, conselhos populares de direitos etc.) acaba por legitimar projetos políticos preformulados, que não configuram a autonomia da vontade popular e que, por isso, não raro se descolam da realidade cotidiana dos destinatários. (GOMES, 2007, p. 223)

A fragmentação, que dá particularidade e oferece diferentes formas de atendimento das reivindicações dos movimentos, define sua própria participação e protagonismo em diferentes momentos das décadas de 70 e 80. Neste sentido, é observável, a partir da chamada Nova República e dos trabalhos constituintes, a

diluição do papel dos movimentos populares que cedem espaço ao protagonismo que passam a assumir os partidos políticos, fenômeno fortalecido pela canalização dos movimentos sociais aos procedimentos para institucionalização – via emendas populares – das reivindicações. Pois

...as emendas populares, elaborações essencial e preponderantemente jurídicas acabaram representando, pela dispersão da ação política, o principal mecanismo de mobilização do povo. A luta deixava de ser política, ou de ação política, para conter-se no campo próprio e histórico da dominação de classe, o campo jurídico. (BALDEZ, 2003)

Na verdade, o processo democrático e sua institucionalização como um “protetorado militar”, mantido durante todo o governo Sarney até a eleição de Collor, representou os esforços do Estado em desmobilizar e / ou assimilar a ainda frágil organização autônoma dos trabalhadores, caracterizando a “transição pelo alto”. Neste processo, combinam-se ações contraditórias, da tolerância ao funcionamento de canais de expressão e negociação à repressão rigorosa de manifestações e prisão de lideranças. Até o processo constituinte e a aprovação da Constituição, o período caracteriza-se pela incapacidade do governo em lidar com o movimento e controlar sua independência, mas a partir da constituição de um denominador comum de interesse de toda a nação, centrado em torno da “defesa dos direitos de cidadania”, tem início a desmobilização e mesmo domesticação das lutas, que irão se consubstanciar em “espaços” para cada fragmento de luta, através da sua municipalização e criação dos conselhos específicos de cada movimento, procedimentos que marcam as iniciativas de institucionalização das demandas.

Quando, através da luta, a classe operária rompe com a lógica do capital, rompe no mesmo ato com as normas jurídicas estabelecidas. Por isso, a primeira preocupação das classes capitalistas é tentar enquadrar as lutas na legalidade vigente, especialmente quando a repressão policial não é a melhor solução. (BRUNO, 1990:38)

Do ponto de vista específico da Reforma Urbana, a gravidade da crise nas cidades, historicamente determinada durante o final do século XIX, com a abolição da escravidão, e toda a primeira metade do século XX, ampliada e agravada pela política econômica do regime militar (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987, 1996), é – mais uma vez, porém agora de forma mais profunda - o fator de aproximação e identificação entre as reivindicações dos movimentos populares urbanos e setores acadêmicos progressistas. Legitimados pela ditadura como expressão racional da tecnocracia dos governos militares, a classe média ocupará espaços políticos através do discurso da racionalidade e do pretensão domínio do conhecimento e da

técnica, sendo interlocutores tanto do grande capital como das camadas populares em nome da ditadura (OLIVEIRA, 1990). Neste sentido, estão nas assessorias parlamentares, nas consultorias privadas, na militância popular, no executivo e no legislativo, reforçando o projeto tecnocrático de substituição e anulação da política pelo reino da razão e do “bem comum” da nação. A chamada para nova constituinte, que conta com predominância política de setores conservadores, é o caminho para a institucionalização, esvaziamento e desmobilização dos movimentos. A inscrição no Direito redireciona o interesse da classe média, substituindo muitas de suas bandeiras, enquanto a fragmentação das reivindicações separa cada um dos movimentos específicos. A pá de cal será a municipalização das políticas, onde os movimentos encontrarão as tradicionais forças conservadoras locais e, através delas, “poderiam ser freados ou mesmo enfraquecidos com sua dispersão” (GUIMARÃES e ABICALLIL, 1990, p. 48).

Vejamos agora como, no contexto político da democratização, os movimentos populares urbanos e os intelectuais de classe média se articulam em torno do projeto específico da Reforma Urbana, que chega unificada à constituinte de 1988, e dela consegue a inserção do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal.

1.1.2 O polêmico ideário da Reforma Urbana

Tal como a reforma agrária (que pouco a pouco desaparece no horizonte) no decorrer deste século XX, a reforma urbana é uma reforma revolucionária. Ela dá lugar a uma estratégia que se opõe à estratégia da classe dominante.

Henri Lefebvre

O projeto popular de Reforma Urbana (RU) vem unificando, desde a década de 80, sob o ideário comum “do direito de cidades para todos”, setores da sociedade – entidades populares, sindicais, acadêmicas, profissionais e organizações não governamentais – comprometidos, em diferentes níveis e variadas posições políticas, “em torno de um corpo de intelectuais reformistas”³⁵, com o objetivo de propiciar melhores condições de vida aos contingentes populacionais sem acesso a terra urbanizada e moradia digna no Brasil. Ainda que seja necessário

³⁵ Para Ribeiro (1997, p. 261), a presença deste “corpo técnico reformista” se comprova tanto na “constituição do Fórum Nacional da Reforma Urbana”, por meio de “importantes segmentos da pesquisa da área urbana, quanto nos processos de formação e implementação das políticas públicas”, através de um “corpo técnico interno e externo à burocracia pública”.

considerar a existência de “uma diversidade de interpretações sobre seus conceitos e seus objetivos” (MARICATO, 1997, p. 309), a definição por parte de um pesquisador, militante da RU e identificado com sua posição majoritária, é bastante clara para determinar seus eixos principais:

Partindo da concepção do espaço como arena onde se defrontam interesses diferenciados em luta pela apropriação de benefícios em termos de renda e ganhos gerados pela ocupação do solo da cidade, o projeto de reforma urbana tem como objetivo central a instituição de um padrão de política pública, fundado nas seguintes orientações: a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental; b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade privada, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização; c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana. (RIBEIRO, 1997, p. 262)

As três “orientações” sistematizadas acima – gestão democrática da cidade, regulação do solo urbano compatível com a função social da propriedade e prioridade às necessidades urbanas das camadas populares – buscariam o atendimento dos “três princípios básicos” da Reforma Urbana, quais sejam o direito à cidade, a gestão democrática e a função social da propriedade, presentes nos documentos fundadores da RU (CARIELLO, 1999, p. 50) e, a partir de políticas urbanas distributivas e redistributivas (RIBEIRO, 2003, p. 15), pretendem antepor valor de uso ao valor de troca³⁶, imposto pelo sistema capitalista no espaço da cidade.

A construção teórica do projeto da Reforma Urbana parte da crítica ao urbano concebido como fonte de acumulação, de acordo com a lógica imediatista do capital. A esta visão se contrapõe a cidade como valor de uso, onde todos tenham acesso aos custos e benefícios de urbanização, onde prevalece o direito à cidade (FELDMAN, 2007, p. 4).

Ao longo dos vinte anos de existência do movimento, esta bandeira tem se mantido inalterada e, em torno dela, também se conservam aglutinados representantes de variados setores socioeconômicos. O amplo espectro que tais princípios cobrem e as diferentes concepções de luta urbana que neles coexistem é a razão de sua unidade, marcada pelos distintos níveis de entendimento da

³⁶ “O valor de uso expressa uma relação natural entre uma coisa e um homem, a existência de coisas para o homem. Mas o valor de troca representa a existência social das coisas” (MARX apud RUBIN, 1980:41).

realidade e de como transformá-la. Esta heterogeneidade já era claramente apontada, em princípios dos anos 90, por Ermínia Maricato, outra pesquisadora e militante, mas que se mantém em uma posição de apoio crítico ao processo da RU:

Mesmo nos restritos círculos onde o tema foi incorporado e debatido, há uma diversidade de interpretações sobre seu conceito e seus objetivos, como demonstram os documentos das entidades que participam da proposta da Reforma Urbana ou dos pesquisadores que a ela se referem. (MARICATO, 1997, p. 309)

Parte dos setores minoritários da Universidade pública, de entidades profissionais e de agrupamentos políticos de esquerda “desarticulados por uma derrota política” em busca de “novas formas de integração com os trabalhadores” (SADER, 1988, p. 144), estiveram presentes nas lutas travadas por Associações de Bairros e Favelas por investimentos públicos em bairros carentes, nas principais cidades brasileiras no final dos anos 70 e início da década de 80. Muitos destes movimentos contaram com a liderança da ala progressista da Igreja Católica, que “sofrendo a perda de influência junto ao povo”, constitui “as comunidades de base” influenciada pela Conferência dos Bispos da América Latina (SADER, 1988, p. 144), demonstrando, desde suas origens, uma ampla e variada conformação ideológica. Será a Igreja Católica, instituição externa ao pensamento sobre o urbano, ligada pelo apostolado popular aos movimentos de bairros, e que depois sofrerá, desde Roma, profundas alterações em seu posicionamento político, a principal responsável pelos primeiros passos para “unificar as numerosas lutas pontuais que emergiram nas grandes cidades, em todo o país, a partir de meados dos anos 70” (MARICATO, 1997, p. 310).

Relativamente ao solo urbano, a integração dos movimentos populares teve também, com menor intensidade (relativamente às lutas agrárias) ressalve-se, razoável estímulo da Igreja democrática. Assim, na abertura dos anos 80, em 1981, a CNBB publicou, em sua coleção Estudos da CNBB, o estudo nº 30, contendo valioso material sobre o tema “Propriedade e uso do solo urbano”, e dando ‘continuidade ao tema principal da XVIII Assembléia Geral da CNBB, realizada em 1980, que enfocou o problema social da realidade fundiária, dentro do contexto rural brasileiro’, denunciou ‘como complexa e grave a situação do solo urbano.’ (BALDEZ, 2003. p. 78).

Afirmando suas limitações “de conteúdo e forma do novo projeto político” e a impossibilidade de “assumir novos encargos além da assessoria às lutas no campo”, a Igreja passou a dar “apoio aos companheiros que, envolvidos com o solo urbano, se dispusessem a articular e assessorar as lutas na cidade” (BALDEZ, 2003. p. 78). Desta forma, nasceu, em 1983, a Articulação Nacional do Solo Urbano, ANSUR. Com a intenção de elaborar “uma plataforma que reunisse as principais

demandas dos movimentos urbanos e contribuisse assim para sua unificação”, foram realizados “vários encontros em Petrópolis e Goiânia com expressiva participação de lideranças populares. Esta foi sem dúvida a raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, palavra de ordem já incorporada nos encontros da ANSUR, nesse período” (MARICATO, 1997, p. 311), que se consubstancia na plataforma da emenda popular e seus objetivos:

Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação de valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural;
 Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa própria, proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política;
 Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajuste das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço;
 Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo. (MARICATO, 1997: 311-312)

Examinando mais detidamente esta plataforma, é possível verificar que, mesmo em sua exposição sintetizada, a questão habitacional ocupa a centralidade da proposta, com os demais itens – função social da propriedade, natureza pública dos serviços e gestão democrática da cidade – relacionados ou mesmo subordinados à solução do grave problema habitacional das camadas populares no Brasil. E aqui estamos considerando a habitação no seu sentido mais amplo, isto é, quando “a inserção da casa na cidade torna-se uma questão cada vez mais vital” (VILLAÇA, 1986, p. 86), não apenas no que diz respeito ao deslocamento entre a própria casa e o local de trabalho, mas no acesso aos serviços e equipamentos urbanos que a cidade disponibiliza e que fazem do viver na cidade sinônimo de viver a cidade. Desta forma, na plataforma da RU e em sua emenda à Assembléia Constituinte, mais do que um conjunto de reivindicações ou um tripé composto por “direito à cidade, função social da propriedade e gestão democrática”, haveria um eixo central – a política habitacional – articulado a três outros vetores que tornariam viável esta política. Senão, vejamos: sem o cumprimento da função social da propriedade, através do controle sobre a especulação imobiliária e a captação de sua valorização, torna-se inviável disponibilizar terra urbanizada para habitação de interesse social; sem controle dos investimentos em serviços públicos e da exploração dos transportes coletivos, não é possível inverter a desigualdade de atendimento aos bairros da população de baixa renda e, sem formas democráticas

de gestão municipal, como intervir na dinâmica urbana capitalista que prioriza o capital e as classes de alta renda?

Apesar da evidência destas observações, nos trabalhos e mesmo nos debates sobre o ideário da RU, não se nota a necessária explicitação da centralidade do tema habitacional nas origens, no percurso e nas lutas do projeto popular. Ao longo de sua existência, vão sendo incorporados tópicos que, ainda quando possuam uma generalidade sobre o problema habitacional ou mesmo quando apontem para determinações que o provocam, acabaram por diluir entre muitos conceitos abstratos a raiz do problema de negação da cidadania aos trabalhadores: a irregularidade e a precariedade de seus espaços de moradia, sejam eles a casa ou o bairro. Abandonando aquela base concreta e comum de todos os movimentos que se mobilizaram em torno da questão da moradia, vamos assistir ao protagonismo de “função social da cidade e da cidadania”, pois inúmeros artigos vão defender que “a emenda popular pela Reforma Urbana apoiou-se na idéia básica da função social da cidade” (RIBEIRO, 1990, p. 15), ou que “um dos aspectos fundamentais da luta pela Reforma Urbana, integrando a reconstrução da cidadania com a luta pela gestão do espaço” (COELHO, 1990, p. 36) ou, mais ainda, “a proposta da emenda tenta resgatar o direito de cidadania e o direito à cidade como direitos de todos os cidadãos” (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p. 45) ou mesmo a afirmação de que, para viabilizar “uma reforma urbana abrangente e eficaz”, tornam-se necessários “planos e projetos voltados para a redução das desigualdades sociais da cidade capitalista”, tarefa colocada como fundamental para “o desenvolvimento de formas mais democráticas e justas de vida em nossas cidades” (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 86).

Cabe perguntar a quem se dirigem tais afirmações e conclusões? Aos trabalhadores ou às classes médias? Aqui, talvez, seja interessante reproduzir considerações de Frei Betto que, à frente das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, aprofundou aspectos determinantes da consciência e mobilização popular em sua relação com a liderança de membros das classes médias. Para ele,

por ter suas condições econômicas de vida relativamente asseguradas, a classe média é mais sensível às reivindicações políticas, especialmente as que refletem seu próprio interesse de classe, como campanha pela anistia, constituinte, direitos humanos. Essas campanhas, embora revertam indiretamente em benefício do povo, não são capazes de mobilizá-lo, uma vez que as reivindicações específicas do meio popular não se colocam prioritariamente ao nível jurídico-político, mas no nível econômico. (BETTO, 1986, p. 47)

Ou quando verifica a relação entre o discurso abstrato, característico da pequena-burguesia, e a mobilização das camadas populares:

O discurso genérico é capaz de sensibilizar a consciência popular, mas não é capaz de mobilizar o povo. E uma consciência sensibilizada, sem ação conseqüente, é como um tronco sem raiz, que acaba perdendo a vitalidade, ou conduz a uma profunda alienação, freqüente nos meios eclesiásticos: a de reduzir a realidade ao nível dos conceitos, como se o discurso sobre a história fosse suficiente para transformá-la. (BETTO, 1986, p. 46)

Como aquela emenda irá à Assembléia Nacional Constituinte, onde se enfrentará com a burocracia do Estado, os interesses capitalistas e os setores profissionais de urbanismo, poderíamos deduzir que estas argumentações se dirigiam para um setor social que valoriza conceitos gerais e abstratos como “cidadania” e mesmo “função social da cidade”. Mas, também, o protagonismo assumido por tais termos pode significar a captura, pela inteligência do projeto da RU, daqueles valores próprios da pequena-burguesia, fartamente utilizados durante a democratização e que, em nome do “bem comum” e do “interesse geral”, serviu eficazmente para diluir as reivindicações concretas das camadas populares e, com isso, a própria luta de classes. Frente a tais considerações, acreditamos que a compreensão “dos caminhos e descaminhos do movimento” (BALDEZ, 2003, p. 78), a partir da externalização da plataforma popular, só pode ser apreendida através do acompanhamento de dois movimentos, um externo e mais geral a ela – as características e os rumos políticos da democratização nacional, imbricada com determinantes econômicos e já expostas no item anterior – e outro, externo e paralelo ao núcleo do movimento, no campo do planejamento urbano. Antes de iniciarmos a análise destes condicionantes no processo da RU, atentemos para o diferente procedimento que será adotado pelo projeto da reforma agrária, da qual a reforma urbana pretendia ser a contrapartida, conforme Maricato (1997, p. 310).

O movimento pela reforma agrária ganhava consciência de que não seria através de elaborações jurídicas que lograria alcançar seus fins, pois já compreendera, no aprendizado de sua própria história, que os compromissos do Estado burguês (e burguês aqui tem sentido estritamente conceitual) não se estendiam até a classe trabalhadora, e como conseqüência desse fértil aprendizado organizara-se em movimento de ação política e adotara, como tática de intervenção na realidade e concreção de seus objetivos democráticos, a prática coletiva das ocupações. (BALDEZ, 2003, p. 79)

Para Baldez (2003, p. 79), o reconhecimento e a identificação do trabalhador pela “ação coletiva, por isso política” foi determinante para a inevitável tomada de posição radical do movimento da reforma agrária, característica

inexistente no movimento urbano, pois “na cidade não se tinha devidamente individualizado e caracterizado o ator político, pois ele vinha de variados segmentos sociais subjetivados pela individualização ideológica jurídica, isto é, cada um existindo de per si como sujeito de direitos e obrigações”. Esta individualização do sujeito do ato político, claramente possível no caso das lutas agrárias, encontraria outro obstáculo no que se refere ao urbano, pois segundo Castells (2004, p. 113)

...mais do que falar de “lutas urbanas”, é preciso romper com essa falsa unidade e realizar uma análise estrutural do problema que está em sua base, com o objetivo de identificar o conteúdo social da questão, situando-o em seu contexto econômico e político. Com efeito, qualquer unificação indiferenciada de “lutas urbanas”, situando-as todas no mesmo nível, conduz diretamente a uma visão ideológica dos problemas urbanos como os que se referem ao nosso “quadro de vida”, esquecendo-se que a vida não é um quadro, e sim uma prática; mas, sobretudo, esquecendo que estes problemas tomam sentidos muito distintos conforme a posição social que se ocupa. Assim, cada “luta urbana” deve, para poder ser compreendida, se especificar no seu conteúdo estrutural e remeter-se ao papel que desempenha frente às diferentes classes sociais em luta. Então, e somente então, saberemos “do que se está falando.”

Tanto aquela complexa individualização do “ator político”, quanto a generalidade da luta urbana, em que ambas contribuem fortemente para diluir o caráter de classe do movimento urbano é reforçada pela captura dos movimentos sociais, no processo de transição democrática de linha conservadora (SAES, 2001; BOSCHI, 1990; OLIVEIRA, 1990). Isto ocorre pela ideologia do “cidadanismo”, próprio da pequena-burguesia, que detinha a ascendência política sobre a dinâmica da sociedade, com papel decisivo na desmobilização das organizações populares. A esta ideologia de caráter universalista, foi somada outra, de caráter local, onde o poder “disponibilizaria” meios para intervenção e mudança da realidade, através da *participação*, desde já destituída de qualquer referência política:

É significativo que a avaliação dos processos políticos de participação, via de regra, são negativos. Estes são associados com o fenômeno do Estado Coloidal (Soft State), corrupção, distribuição de recursos segundo o grau de poder de pressão, inabilidade de manter uma orientação estratégica consistente e continuadas promessas que o sistema é incapaz de honrar. Por esses critérios de avaliação, a “Política” seria uma coisa ruim e a “Participação” uma coisa boa. Com esta percepção, a participação é vista como substituta do processo político, através da qual as forças sociais em competição e grupos concorrentes podem ser capacitados a apresentar reivindicações mais racionais e ordenadas, e internalizar, por sua vez, as demandas que os processos de desenvolvimento lhes outorgará. (SHLUGER, 1984, p. 53)

Esta ascendência e a conseqüente desmobilização foram materializadas, principalmente, pela posição ocupada por representantes das classes médias, tanto na sociedade quanto no Estado brasileiro – como expusemos acima, através das

análises de Francisco de Oliveira e Renato Boschi. Este processo foi reforçado e ampliado pela imposição à opinião pública, pela mídia conservadora, das bandeiras abstratas da classe média e pelo papel de liderança direta sobre os movimentos sociais em geral. As bandeiras próprias do idealismo pequeno-burguês, tais como o “cidadanismo”, e o “participacionismo”, são as bases ideológicas gerais que desmobilizam e *desorganizam* as classes populares e seus movimentos coletivos, isto é, de base política. Segundo o caráter e as especificidades de cada movimento reivindicatório, seja das classes médias, seja dos trabalhadores, este sentido “desmobilizador-desorganizador” assumiu diferentes formas.

A garantia da vitória do interesse geral sobre interesses particularistas é dada, por sua vez, pela técnica. A técnica – que a partir de 64 passa a ser implantada em todas as instituições estatais – assegura a toda e qualquer decisão um caráter de neutralidade e de isenção. Cada solução setorial implementada passa a ser considerada – sob o signo da racionalidade e da técnica – como a única solução possível. (FARAH, 1981, p. 75)

Do ponto de vista da organização popular, apesar de contar com organização incipiente e reduzida experiência de lutas em poucas cidades do país – Rio, São Paulo, Recife, Porto Alegre e Fortaleza (KOWARICK, 1986) –, no final dos anos 80 e a partir da Constituinte, os movimentos populares urbanos se aglutinam em torno da bandeira da Reforma Urbana que, assumindo uma dimensão nacional, inicia um processo que irá arrebatá-la, de cima para baixo, lideranças locais para a ideal reformista. Muitos autores (SINGER & BRANT, 1983; SADER, 1995; MARICATO, 2001; BALDEZ, 2003) têm destacado o papel protagonista da Igreja nesta ascensão meteórica das lutas urbanas, seja influenciando o pensamento teórico com documentos específicos (entre eles, “Solo Urbano e Ação Pastoral”, documento oficial da 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, 1982), seja sensibilizando os cristãos com a precária situação de vida nas periferias urbanas (através da Campanha da Fraternidade de 1986, com o tema “Fraternidade e Terra”), seja no apoio efetivo para organização e logística do movimento (através das Comunidades Eclesiais de Base), convocando encontros regionais, recorrendo a especialistas na questão urbana, pois os religiosos afirmavam ter “consciência de que a complexidade deste desafio envolve aspectos técnicos alheios à nossa competência. Assim, apelamos instantaneamente a todos os especialistas na matéria para que se disponham a dar ao tema sua contribuição específica” (SOLO urbano, 2008) – abrindo, com isso, espaço para a militância da esquerda, dispersa e sem perspectiva política (SADER, 1988), passando, “sob

inspiração conceitual da Teologia da Libertação, a impor limites políticos à ação predatória do poder militar” (BALDEZ, 2003, p. 78).

Tudo isso nos leva à conclusão de que, mais do que com suas isoladas, desiguais e descontínuas forças internas, o movimento contou com decisivo apoio e mesmo orientação externos para ocupar espaço na arena política da democratização nacional, por sinal, um período em que a luta de todos contra o autoritarismo e o arbítrio de duas décadas parecia suficiente para assegurar um futuro renovado e sem as mazelas políticas e econômicas do passado de sempre, apesar das inúmeras análises que apontam para permanências históricas de dominação e exploração. Estes condicionantes da conjuntura, em que se forma o projeto da RU, expõem claramente a pouca estrada até então percorrida pelo movimento, dividido entre a presença marcante da atitude cristã da Igreja e dos representantes de classe média, atuando conjunta ou isoladamente sobre ele. A celeridade do processo de organização nacional do projeto da RU, que nivelou diferenças existentes entre regiões e cidades, lideranças e bases, manteve fragilizada a coesão interna do movimento, o que assume uma proporção grave na medida em que atentarmos para as tradicionais relações, dependentes e reciprocamente variáveis, mantidas pelas Associações de Moradores de bairros populares e favelas com diversificados sujeitos, em atitudes que variavam entre o “conformismo e a resistência” (CHAUÍ, 1988), das quais os exemplos do Rio de Janeiro e de São Paulo são emblemáticos:

De sua criação em 1962 até 1968, a FAFEG (Federação das Associações das Favelas do Estado da Guanabara) conseguiu se impor, seja articulando-se com políticos “populistas”, seja recebendo o apoio de profissionais liberais (notadamente arquitetos), seja recebendo apoio da imprensa, seja ganhando legitimidade no seio da própria população favelada, tendo sustentado substancialmente as resistências que se organizaram no Pasmado e em Brás de Pina. (VALLADARES, 1981, p. 16)
Acompanhando a proposta de urbanização, tem-se a ação de políticos de diversos partidos, principalmente do PP, obstando o processo, tentando resguardar seus currais eleitorais. Além disso, há a Fundação Leão XIII, cujo incentivo à criação de associações paralelas, em nítida tentativa de controle, principalmente por não reconhecer e se negar a manter contato com as legítimas, tem gerado muitos conflitos e dificuldades no andamento dos trabalhos, como é o caso da Rocinha, FAFERJ e outras (LIMONAD, 1981, p.157)

Em São Paulo, como temos vários problemas e o Prefeito não é eleito pela população, ele não vai à favela. É muito mais difícil o favelado chegar até ele. Por isso, já usamos parlamentares do PMDB. E hoje, o que está acontecendo em favela é que o Prefeito realmente conseguiu dominar uma população que estava a fim de lutar por tudo. Ele deu a chupetinha na boca do favelado. Colocou água, está colocando luz em algumas favelas, está dando algumas promessas, então você vê como é que é. (ESTADO e Favelas, 1981, p. 139)

Frente a esta instável forma de ação e contando com múltiplos parceiros, tradicionalmente levada adiante pelas entidades locais em sua luta por soluções concretas para o difícil dia-a-dia do favelado, há de se convir que a proposta da Reforma Urbana, ainda que possuísse (ou apesar de possuir) o discurso mais articulado e abrangente, competia com outras práticas e outras possibilidades de acesso a melhorias urbanas e habitacionais para os bairros carentes, mantendo-se mesmo o “restrito círculo onde foi incorporado e debatido”³⁷. Por outro lado, nenhum estudo ou pesquisa se debruça sobre a penetração e consolidação das idéias da RU junto às camadas populares, de forma a permitir uma aferição da profundidade e vigor de seus vínculos nos bairros de periferia. Estas questões reforçam a possibilidade que, somente a partir do movimento constituinte, o ideário da reforma urbana passa a ter um peso junto aos movimentos e que isso se deve principalmente àquele discurso articulado e abrangente, elaborado pelo “corpo de intelectuais reformistas”, aproveitando-se de uma oportunidade histórica como foi o processo constituinte. Com a conquista inscrita na Constituição, a exigência de uma negociação “qualificada” irá confirmar a liderança daquele setor intelectual no processo, agora centralizado nos corredores do Congresso Nacional.

Tudo leva ao entendimento que, assim como para os demais movimentos reivindicatórios que surgem e se organizam neste período, o processo constituinte mostrou-se como oportunidade histórica para construção de uma plataforma nacional que sistematizasse as bases da frente urbana, levando à sua inclusão na Carta Magna.

Nos anos de 1980, especialmente com a mobilização estimulada pelas possibilidades – embora limitadas – de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, esses movimentos cresceram em organização, adesão e atuação. (VILLAÇA, 2004, p. 231)

Nestas condições de organização e conscientização, dominada pelo espírito das mobilizações que antecederam o processo constituinte nacional, a frente formada em torno das questões fundiárias e habitacionais logrou expandir, via emenda da Iniciativa Popular de Reforma Urbana, o conceito de “função social da propriedade”. No caso particular do movimento popular urbano, esta articulação entre os valores ideológicos da pequena-burguesia e os objetivos políticos propostos

³⁷ O levantamento bibliográfico sobre movimentos sociais urbanos no Brasil, de Kowarick, divulgado em 1986, tampouco faz qualquer referência ao movimento da reforma urbana ou outro tipo de organização, ainda que regional, que apontasse, a poucos anos de se realizar a Constituinte, para indicação de ações nesse sentido, confirmando nossa observação sobre o trabalho de Gohn (1991), citado anteriormente.

vai ocorrer diretamente através das lideranças intelectuais da Reforma Urbana – que na composição de seu organismo nacional, passa a ter hegemonia sobre as entidades populares -, mas também nos meios técnicos, com atuação na área profissional e em consultoria ou assessoria a órgãos do Executivo e do Legislativo. Em ambos os campos, o que se nota é a tendência ao processo de “integração de instrumentos jurídicos no sistema legal adequados à realização do que melhor se chamaria desenvolvimento urbano”³⁸ (BALDEZ, 2003, p. 79), evidentemente uma bandeira de interesse da acumulação e reprodução capitalista, uma vez que tem por base econômica o indispensável crescimento dos negócios como condição para aumentar a oferta de trabalho.

Assim, no capítulo 1. Dos objetivos, diretrizes e meios do desenvolvimento urbano, define-se no artigo 1º os objetivos maiores do desenvolvimento urbano incluindo não apenas a melhoria da qualidade de vida, em geral, nas cidades, mas também o que tem sido usualmente esquecido, o desenvolvimento sócio-econômico sem o qual não se conseguirá atingir as metas qualitativas da qualidade de vida. (CAMPOS Filho, 1986, p. 107)

Retomando movimentos que ocorreram com a chegada da proposta da Reforma Urbana de 1963 ao Congresso – quando os deputados federais Arthur Lima Cavalcanti, arquiteto, e Floriceno Paixão tentam criar a Superintendência da Política Urbana e, mais tarde através de decreto-lei, o Conselho Nacional de Política Urbana que, segundo SERRAN (1976, p. 13), se tornaria “decreto-lei que seria assinado no dia 2 de abril de 1964” -, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano, CNDU, considerando que “as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p. 57), busca aprovar uma Lei de Desenvolvimento Urbano. Esta atitude, retomada pelo PL 775, em 1983, e ligado politicamente à campanha eleitoral de Mário Andreazza, mantém sua atualidade através de substitutivo do deputado Raul Ferraz, momento em que “as entidades acadêmicas e comunitárias, que já debatiam o Projeto 775/83 e apresentaram a Emenda Popular pela Reforma Urbana, reuniram-se para elaborar emendas aos projetos” (GRAZIA, 2003, p. 57). Considerando tal afirmação, pode-se concluir que,

³⁸ “Desenvolvimento urbano” será um conceito recorrente no debate em torno da Reforma Urbana, estando diretamente relacionado com aquilo que Mark Gottdiener chama de “ideologia do crescimento”. Referindo-se à política pública urbana dos EUA, aquele autor irá afirmar que as “abordagens reformistas” dividem uma “ênfase comum sobre a promoção do crescimento econômico às custas da transformação de todas as relações sociais” e conclui que “a escolha entre as alternativas neoconservadoras e as liberais de esquerda para a política pública nacional, na verdade, nem mesmo é uma escolha” (GOTTDIENER, 1993, p. 33).

a partir deste momento, ocorre uma convergência de idéias e esforços intelectuais de dois campos distintos do planejamento urbano – aqueles setores ligados ao projeto da RU e assessores parlamentares e/ou profissionais do urbanismo – no sentido de aprovar uma lei federal de “desenvolvimento urbano”.

Por outro lado, é interessante observar o momento em que aquela plataforma da RU, já então generalizada por termos como “função social da cidade” e “cidadania”, se enfrenta com as propostas originadas no interior do Estado, por consultores do campo do planejamento urbano, que também têm o seu próprio “discurso genérico”, isto é, “desenvolvimento urbano” e “pacto social”. Tais propostas que, desde 1977, circulam nos meios profissionais e na Câmara Alta do país, se propõem disciplinar e orientar o “desenvolvimento urbano”, sendo esclarecedoras do ideário dominante no pensamento urbanístico brasileiro e questionam sua base de origem popular. Nessas propostas, dois conceitos são centrais: o desenvolvimentismo, necessário para alcançar a ordem urbana, e a aliança entre classes – na verdade, a diluição das classes, sob a denominação de povo -, ambos tendo que ocorrer sob a direção “racional” do Estado. Aparentemente surgidas com a ditadura militar, estes conceitos na verdade atravessam todo o período de constituição do Estado nacional moderno (WEFFORT, 1980; RICUPERO, 1998), sobrevivendo às crises políticas e às diferentes formas de governo, da década de 30 aos anos 60. A permanência deles no meio político nacional demonstra a sobrevivência, não apenas de valores ideológicos das classes dominantes, mas de práticas políticas que se mantêm válidas como aglutinadoras das camadas populares em torno de interesses capitalistas. Por esta razão, Estado e desenvolvimento vão se manter articulados ainda com os procedimentos para regulamentação dos artigos sobre política urbana da Constituição Federal de 1988, demonstrando sua permanência e prevalência, também no campo profissional ligados à questão urbana e ao longo do processo de duas décadas de existência do projeto da RU.

Frente a esta constatação, antes de verificar o processo político que unificará “desenvolvimento urbano” e Reforma Urbana, é necessário identificar as determinações históricas que caracterizam as lutas populares nos esforços de reforma do Estado brasileiro para construção da democracia. Para isso torna-se indispensável o entendimento histórico da constituição do Estado nacional moderno

e as composições políticas das classes sociais no país, com especial atenção para o conteúdo das organizações políticas das camadas populares.

1.2 O Caráter Histórico das Lutas Populares pela Reforma do Estado no Brasil

No fundo, a questão de reforma e revolução, da finalidade e do movimento, não é senão a questão do caráter pequeno-burguês ou proletário do movimento operário, numa outra forma.

Rosa Luxemburgo

O processo histórico de inserção das camadas populares no universo da política no Brasil parece confirmar aqueles que o consideram como caracterizado por um duplo movimento que leva ou à sua exclusão, enquanto classe, nos procedimentos sobre as decisões nacionais ou à sua manipulação, enquanto massa social, na defesa de interesses das classes dominantes. Inicialmente mobilizadas, nos primeiros anos da República Velha, para lutas econômicas que negam o próprio lugar da política e sua relação com o Estado, sob a égide do movimento anarquista, as camadas populares serão relegadas ao silêncio e à repressão em meio às crises e contestações do Estado oligárquico. Como alternativa aos seus movimentos autônomos, as camadas médias urbanas assumem a liderança política com suas bandeiras de democracia e cidadania (FAUSTO, 1977) na década de 20, mas com a antecipação e aliança política dos setores oligárquicos, culmina na Revolução de 1930 e na constituição do “Estado de massas”, não sendo mais “uma oligarquia”, mas tampouco sendo “o Estado como se forma na tradição ocidental”. Ao longo da ditadura de Vargas, a classe operária irá ganhar a legislação trabalhista e terá reconhecida a questão social, sendo utilizada, nos procedimentos – que alguns autores consideram como bonapartistas - do ditador, para preservação do poder em suas relações com as demais classes sociais, em uma “política realista entre as pressões dos grupos e sua necessidade de apoio popular” (WEFFORT, 1980, p. 51-52), que teria permitido a realização de algumas tarefas indispensáveis ao desenvolvimento capitalista no país, só possíveis por cima dos interesses imediatos e particulares das diferentes facções das classes proprietárias.

A democratização do pós-guerra e a queda de Getulio Vargas levarão à transformação da relação das classes dominantes com as camadas populares, pois

a institucionalização do voto consolida o populismo como alternativa de inserção das imensas massas urbanas. Nestas condições, e aprofundando as tendências desenvolvidas por Vargas, “as lideranças populistas aparecem com importância em todos os pleitos nacionais” (WEFFORT, 1980, p. 52). De Gaspar Dutra a João Goulart, passando por Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, o Estado coloca-se, através do líder, “em contato direto com os indivíduos reunidos na massa” (WEFFORT, 1980, p. 28) que, perdendo seu caráter de classe, assumem a identidade pequeno-burguesa, espremida entre “pobres” e “ricos”, que espera do Estado “facilitar-lhes o caminho da superação do infortúnio de um nascimento ‘pobre’” (WEFFORT, 1980, p. 32) ou a realização de mitos como “justiça, igualdade incondicional perante a lei” (WEFFORT, 1980, p. 35). A relação direta do Estado com as classes sociais – sem mediações institucionais -, consagrada no período, será decisiva para, daí em diante, caracterizar as lutas políticas das camadas populares.

Após a exaustão deste populismo espontâneo³⁹ – que se vê impossibilitado de dar conta do controle dos movimentos populares – e retomando bandeiras capazes de unificar toda a nação, o “reformismo nacionalista se apresentará como ideologia portadora das soluções efetivas dos problemas nacionais” (WEFFORT, 1980, p. 37) e terá com Goulart grande influência mesmo entre a esquerda, graças às linhas teóricas desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, nos anos 50, pois o pensamento aí produzido se “constitui a forma mais abstrata e, ao mesmo tempo, mais desenvolvida e coerente de um ponto de vista analítico das ideologias de caráter populista” (RICUPERO, 1998, p. 68). Entretanto, ao manter obscurecido “o sentido de classe da emergência política das massas, o nacionalismo pagou, com as próprias massas populares, com a fragorosa derrota de abril de 1964” (WEFFORT, 1980, p. 39). Mas, muitos de seus líderes – Miguel Arraes, Leonel Brizola -, e até mesmo representantes do populismo espontâneo, como Jânio Quadros,

³⁹ Weffort (1980, p. 39), contrapõe o conceito de “populismo espontâneo”, para ele “expressão espontânea da emergência das massas”, que “traduz, de maneira imediata, as aspirações populares nas diversas regiões onde o processo de urbanização se intensifica” ao de “reformismo nacionalista”, que seria um “populismo mais refinado e menos eficiente”, que “esteve sempre desvinculado das classes populares”, girando sempre “à volta do Governo Federal, como ‘oposição doméstica’.

sobreviverão à própria ditadura e ressurgirão, eleitos pelo voto popular, após uma outra redemocratização nacional, nos anos 70 e 80.

Como uma repetição da história, a constituição da ditadura militar em 1964 representa um retorno à ditadura de Vargas, seja assumindo as tarefas indispensáveis ao aprofundamento do desenvolvimento capitalista dependente no país (FERNANDES, 2006), seja em suas relações sociais, agora sem a participação das massas populares, desde logo afastadas pela repressão policial – mas, nem por isso, deixadas “órfãs” pela ditadura, pois as promessas de acesso às riquezas e uma política habitacional pretensamente a elas dirigidas, buscaram mantê-las sob a ideologia da inclusão no desenvolvimento que estaria por vir -, tal qual na república oligárquica: comprometidos com o sistema internacional e tendo que se alçar por sobre os interesses particulares dos diferentes setores do capital nacional, para erigir mais uma vez um Estado nacional, os militares combinarão a força das baionetas ao poder da tecnocracia como medidas para alcançar coesão e consenso da sociedade. Nesta nova versão da política bonapartista e dando continuidade ao relativo protagonismo já desempenhado durante a vigência do nacionalismo reformista, as classes médias mais uma vez terão o sentimento de que, finalmente, assumiram seu lugar na história: serão o fiel da balança, assumindo papéis estratégicos no novo governo, uma certa divisão do trabalho, já analisada por Marx “como uma das forças capitais da história, mas que tem suas contradições internas”, pois

Ela se manifesta também na classe dominante sob a forma de divisão entre trabalho intelectual e o trabalho material, de tal modo que teremos duas categorias de indivíduos dentro da mesma classe. Uns serão os pensadores da classe (os ideólogos ativos, que teorizam e fazem da elaboração da ilusão que essa classe tem de si sua substância principal), ao passo que os outros terão uma atitude mais passiva e mais receptiva em face desses pensamentos e dessas ilusões, porque eles são na realidade os membros ativos dessa classe e têm menos tempo para alimentar ilusões e idéias sobre suas próprias pessoas. Dentro dessa classe, essa cisão pode mesmo chegar a uma certa oposição e a uma certa hostilidade das duas partes em questão. Mas, surgindo algum conflito prático em que a classe toda fique ameaçada, essa oposição cai por si mesma, enquanto vemos volatizar-se a ilusão de que as idéias dominantes não seriam as idéias da classe dominante e que teriam um poder distinto do poder dessa classe (MARX e ENGELS, 2007, p. 49).

O que, do ponto de vista marxista, significa dizer que o movimento que leva as camadas populares a assumirem a defesa dos interesses das classes dominantes, é o mesmo que as impele a se negarem como classe e, por isso mesmo, incapazes de pensar e lutar por seus próprios interesses, sejam eles

imediatos, sejam históricos. Essa inviabilidade de construção de uma consciência de classe para si –, fato que tem como conseqüência a impossibilidade da criação de condições autônomas de organização e atuação das representações populares - é a principal questão que sobressai deste longo processo histórico de constituição do Estado e das classes sociais no Brasil. Os instrumentos utilizados pelas classes dominantes para alcançar esta situação de dominação política e ideológica se repetem ao longo dos distintos governos e as diferentes formas que assume o Estado, sempre com os objetivos maiores de alcançar a “hegemonia no seio do poder e lograr a desorganização da luta dos trabalhadores” (SAES, 2001). Articulando a ideologia do positivismo – presente na cena política nacional desde o movimento abolicionista e consolidado como política do Estado com a revolução de 1930 (BOSI, 1992) – com a do populismo, logra-se uma fórmula de grande eficácia para alcançar a constituição do Estado moderno no país, que se dá através da diluição das classes e subordinação das entidades das camadas populares, cimentando com a falácia do “bem comum” e do desenvolvimento nacional, as bases para a manutenção do clientelismo político e do patrimonialismo estatal.

Como tais formas de dominação estão permanentemente estruturadas em torno e sob a hegemonia de uma política burguesa, que nega a possibilidade de as camadas populares se reconhecerem como classe ao mesmo tempo em que lhes acena com esperanças de inclusão e redenção, a luta sempre se direciona e limita para uma possível reforma do Estado, erigido em ente racional e superior à própria sociedade de onde se origina, e jamais para formas alternativas de poder e de relações de produção. Pois, “por definição, as classes subalternas não são unificadas e não podem unificar-se enquanto não podem tornar-se ‘Estado’” (GRAMSCI, 2001, p. 139).

Aliadas tradicionais das classes dominantes em quase todo o período, as classes médias têm papel decisivo neste processo hegemônico (OLIVEIRA, 1990): ou se lançam decisivamente nos seus braços, receosas da proletarização e legitimando as mais perversas formas de exploração, ou – quando adotam posições mais radicais e de esquerda - confundem os processos de luta abraçando mitos como “justiça, cidadania e igualdade”, impossíveis de serem realizados sob o sistema capitalista, que diluem a luta de classe, dando-lhe um “caráter pequeno-burguês”.

Ademais, suas ações nunca puderam superar radicalmente e com eficácia os limites institucionais definidos pelos grupos dominantes; deste modo, suas ações mais radicais, empreendida em geral por militares jovens e das quais a Coluna Prestes é o exemplo mais brilhante, tendem, por força de um desespero social, à negação romântica da sociedade estabelecida e perdem toda eficiência (WEFFORT, 1980, p. 48)

Desta forma, ao longo da história, contribuem para transformar as classes trabalhadoras na massa amorfa chamada de “povo”. Vale a pena ver um pouco mais deste doloroso processo histórico e tentar identificar seus traços determinantes no caráter das lutas populares.

1.2.1 Estado oligárquico, movimento anarquista e pensamento socialista

O Estado oligárquico, pois, deve ser entendido como uma forma particular de Estado capitalista, na qual combinam-se elementos patrimoniais com as exigências da “racionalidade” burguesa.

Octavio Ianni

Os esforços organizados de pressão e oposição ao Estado capitalista no Brasil, por parte das camadas populares, se originam nas cidades do final do século XIX e nas primeiras décadas do seguinte. Em sua obra “Trabalho Urbano e Conflito Social 1890-1920”, Boris Fausto resgata o contexto, as idéias e as propostas do movimento anarquista e socialista que chegam ao clímax com a greve geral de 1917, em São Paulo, e o movimento insurrecional de 1918, no Rio de Janeiro. Ainda que, naquele momento, sejam débeis as construções teóricas de cunho revolucionário, o movimento – basicamente restrito àquelas duas unidades da Federação, que, desde o final do século XIX, concentraram os principais eixos da economia exportadora baseada no café (FAUSTO, 1977, p. 13) – é capaz de demonstrar, ao Estado e às forças econômicas que o dominam, todo o potencial político dos trabalhadores. Este período, que marca o nascimento da república brasileira, apesar de pobre em resultados concretos favoráveis às reivindicações das camadas populares – quando “o padrão das relações de dominação se caracteriza pelo enfrentamento aberto de classes”, sempre recebendo “uma violenta resposta repressiva” (FAUSTO, 1977, p. 123) -, contém os principais vetores que irão configurar tanto o futuro comportamento do Estado em suas relações com os trabalhadores, quanto as propostas alternativas das vanguardas e lideranças populares, configurando a base das construções ideológicas que fundamentarão

posições e ações dos contendores, pois subordinando os interesses populares às disputas capitalistas via Estado, será prática comum.

No comparativo entre Rio e São Paulo, o período também já mostra a distinta estrutura de classes que começa a se constituir, pois “a Capital da República tenderia a se converter cada vez mais na cidade dos serviços, não só aos ligados às profissões liberais e burocráticas como ainda ao chamado ‘setor degradado’”, pois conforme o Censo de 1920, “apenas 38,4% da população economicamente ativa aí se vinculava à produção física, correspondendo 61,6% aos serviços (15% aos serviços domésticos)” (FAUSTO, 1977, p. 42). Será no Rio que surgem, ainda no final do século XIX, três “partidos operários” dos quais dois deles, conforme Fausto (1977, p. 44)., “pouco ou nada tinham a ver com o socialismo”, pois “defendiam a criação de cooperativas em vez de sindicatos militantes sendo contrários às greves”, que deveriam ser “utilizáveis somente em último recurso”. As derrotas nas eleições de 1890 levaram ambos ao desaparecimento.

Originado no Centro Artístico do Rio de Janeiro, o outro partido é exemplar das influências que as idéias libertárias passam a ter no interior das forças armadas, bem como demonstra a dúbia relação dos militares com as camadas populares. Este Partido Operário, de mais longa duração no período, tinha na presidência o tenente da Marinha e maranhense José Augusto Vinhaes, “filho de rico comerciante português, educado na Europa e para quem a República de 1889 não deveria se identificar com 1789, mas com a ‘república social’”. Tendo relações pessoais com Deodoro e Floriano, o “tenente-deputado tratou de se ligar às lutas operárias nascentes, ao mesmo tempo em que buscava colocá-las a serviço de determinadas facções políticas, em disputa nos primeiros e incertos anos da República”, inaugurando um procedimento que será característico de setores das camadas médias urbanas do período:

A disposição de grupos militares em tomar a classe operária como um dado ou mesmo como um ator do jogo político se liga à situação específica das Forças Armadas e de setores da classe média no sistema de dominação oligárquica. Por frágil que fosse o proletariado, por contaminado que estivesse pelas ideologias revolucionárias, era sempre possível tentar algum tipo de “aliança para baixo”, na busca de introduzir brechas no sistema (FAUSTO, 1977, p. 51-52)

Mas este seu comportamento dúbio não impediu que Vinhaes rompesse tanto com Deodoro quanto com Floriano, chegando a renunciar a seu mandato e apoiando o “contra-almirante Custódio José de Mello, na Revolta da Armada,

tentando mais uma vez articular uma greve na Central do Brasil”, o que demonstra o precário e instável controle que as classes dominantes e mesmo o Estado pode ter sobre os resultados de alianças com as camadas populares. De todas as maneiras, este fato acaba por selar a sorte do militar, que parece perder totalmente a confiança da classe dirigente quanto à sua fidelidade: exilado, devido à derrota do movimento, Vinhaes vai reaparecer “em uma conspiração envolvendo republicanos desencantados e monarquistas”, para ter sua última aparição quando eleito para a diretoria do Centro Doméstico ou quando preside uma reunião do Centro das Classes Operárias, em 1903 (FAUSTO, 1977, p. 45-46).

Outras tentativas “efêmeras” de formação de partidos operários, mesmo dos que se intitulam socialistas, “dirigidos em regra por elementos da classe média, com o objetivo de defender um programa mínimo em favor dos trabalhadores”, confirmam a tese de Fausto de que “tanto a colaboração de classes quanto a proteção do Estado”, existentes no Rio, se daria por “duas circunstâncias”, características das relações sociais predominantes na Capital Federal:

1) a ausência dos migrantes como em São Paulo, que davam maior presença de nacionais na composição de classe, mais receptivos a um tipo de política que se coadunava com as velhas relações tradicionais e paternalistas e 2) pelo papel de alguma importância correspondente ao núcleo estatal de serviços, em especial na área de navegação e ferrovias” (FAUSTO, 1977, p. 52).

Este último aspecto teria como variáveis a “maior viabilidade em se obter do Estado aumentos salariais e vantagens correlatas, pois este podia até certo ponto operar em condições onerosas”, e “a estreita faixa de possibilidades de obtenção de algumas vantagens corporativas”, abertas pelo “Estado oligárquico quando a “colaboração” se rompia e greves surgiam em uma área estratégica para o sistema agro-exportador, passava a adotar uma atitude de força” (FAUSTO, 1977, p. 52-53). Denominada por Fausto como “trabalhismo”, esta corrente política “não desprezível no Rio de Janeiro, expressaria em embrião dois fenômenos significativos”:

A existência no interior do movimento operário de um núcleo disposto à colaboração de classe e a aceitar a dependência com relação ao Estado; a presença de setores sociais propensos a algum tipo de aliança com a classe operária. (FAUSTO, 1977, p. 41)

As teses “trabalhistas” alcançam sua síntese já em 1912, no Congresso Operário – considerado pelos “memorialistas do movimento operário” como o Congresso pelego de 1912, pois realizado no Palácio Monroe, “teve caráter oficial,

transporte gratuito em navios do Loyde Brasileiro, alojamento no Rio de Janeiro” -, colocavam como dever do movimento

limitar-se ao ponto de convergência de todas as vontades – a questão dos melhoramentos econômicos, de elevação social, intelectual e moral da classe – não ocupando-se de doutrinas internacionalistas, anti-militaristas e anti-estatais, nem do problema da propriedade que se colocará no futuro. A conquista dos direitos sociais não pode ser alcançado apenas pela ação direta...o caminho preferencial é o da política, dentro dos quadros do sistema (FAUSTO, 1977, p. 56-57).

Mas estes “sintomas”, relativos à “política dos moderados”, se encerrariam com a consolidação do Estado oligárquico brasileiro, já no século XX, “sustentado pelas classes agrárias das maiores unidades estaduais e estranho a qualquer compromisso com as classes dominadas urbanas” e capaz de romper a autonomia das classes médias em suas tentativas de “buscar uma aliança com os setores populares”, bem como de isolar a presença de seus representantes “no nível do Estado”, então “interessados em cumprir o papel de mediadores” daquela “colaboração de classes” (FAUSTO, 1977, p. 58-59).

Quando em meados dos anos vinte, a disputa inter-oligárquica com a inclusão da classe média se acendeu, ela teve em São Paulo um corte marcadamente elitista. A socialização das camadas dominadas parecia não só difícil como desnecessária. (FAUSTO, 1977, p. 211)

Contra aquela “política de colaboração de classes” vão se opor os anarquistas, que se convertem “na principal corrente organizatória do movimento operário, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo” (FAUSTO, 1977, p. 62). Apoiando-se em George Woodcock, Fausto identifica os traços comuns do movimento anarquista em um projeto de modificação na estrutura da sociedade “com o objetivo de substituir a autoridade do Estado por alguma forma de cooperação não governamental entre indivíduos livres”. Pressupondo a supressão do capitalismo, este objetivo deve se limitar “ao terreno econômico e ideológico, com a recusa da luta política”, pois para a concepção anarquista do caráter do Estado, “este é a corporificação da idéia de autoridade, correspondendo à necessidade subjetiva da classe dominante de contar com um instrumento de tal natureza”, sendo por isso mesmo que toda “prática política, que tem como nível específico o Estado, é um ‘jogo corruptor, dentro dos limites da autoridade’” (FAUSTO, 1977, p. 63). Não reconhecendo o proletariado como “classe universal”, os anarquistas dividem a sociedade em “exploradores e explorados”, incluindo nestes últimos “camponeses, classe operária, lumpenproletariado, enfim os “deserdados da fortuna”. “A partir deste tronco comum”, o movimento anarquista se dividiu em várias correntes, tais

como o “mutualismo proudhoniano, o anarco-coletivismo, o anarco-comunismo e o anarco-sindicalismo” e mesmo o “terrorismo anarquista”. (FAUSTO, 1977, p. 64-66)

Muitos fatores parecem contribuir para o ascenso do movimento anarquista na América Latina, desde “o papel ideológico dos imigrantes, o relativo estágio de desenvolvimento do capitalismo industrial nos seus países de origem”, relacionando “a pequena indústria de propriedade individual ou familiar” com valores da “nobreza de homens livres” dos pequenos artesãos, defensores da “dignidade do trabalho”, conforme Leôncio Martins Rodrigues, citado por Boris Fausto. Entretanto, para Sheldon Maram, haveria mais relação entre a facilidade de articulação de determinados ramos trabalhistas do que nas ideologias que favorecem o anarquismo, sendo a sindicalização em massa consequência de lutas posteriores e décadas de esforço e não procedimentos preconizados pelo movimento (FAUSTO, 1977, p. 67-69). Entre estas duas leituras, Fausto (1977, p. 69), atenta para o fato de que a idéia central do anarquismo – sua aversão à política enquanto espaço próprio das classes dominantes – encontra terreno fértil, por parte dos imigrantes, numa “busca de ascensão social e não de um mundo político estranho”. Como esta “apreensão da realidade” era reforçada pelo próprio Estado e a classe dominante, para quem os “imigrantes estavam sendo transplantados para o país não como cidadãos, mas, tanto quanto possível, como ‘força produtiva pura’” e como, no Brasil, “imperava uma ordem política fortemente excludente”, a política tinha sua confirmação como “área privilegiada de ação dos ‘ricos’, todos eles mais ou menos iguais em suas intenções de explorar em proveito próprio e de seus afilhados a máquina estatal”. Desta forma, “mais uma vez, o Estado oligárquico parecia confirmar em larga medida a teoria anarquista, ao negar o reconhecimento dos mínimos direitos operários, ao optar pela repressão nos momentos de confronto aberto de classes” (FAUSTO, 1977, p. 69).

Além da questão da inserção política dos dominados, alguns temas, debatidos pelo movimento anarquista nas primeiras décadas do século passado, parecem manter sua atualidade. A questão dos sindicatos – “a um tempo instrumento de conquista dos mínimos direitos da classe trabalhadora e pré-figuração da sociedade futura” pela qual lutavam os anarquistas – deveria repousar “na solidariedade e não nos recursos materiais”, pois quando “reúnem grandes fundos, os sindicatos se tornam “timoratos, inativos, conservadores”; daí resultava a decisão de gastos imediatos dos recursos com propaganda e agitação, fazendo do

apoio mútuo entre os operários a logística das greves e o fato de “reforçar a solidariedade, despertar a consciência dos trabalhadores, em busca da emancipação final”. (FAUSTO, 1977, p. 74-76).

Também a partir do tema da subcultura, o anarquismo tentará responder a “um difícil problema: como criar, com gente dominada, uma sociedade livre?” A partir das críticas “aos magros resultados da atividade organizatória”, alguns militantes do movimento parecem adotar “os mesmos estereótipos de uma visão paternalista patronal”, pois se referem à “mentalidade infantil do operariado” e ao seu “cérebro embrutecido” que só lhe deixaria “conceber o que seja imediatamente palpável, concreto”, não lhe sendo “dado abstrair, ponderar, deduzir”. Esta questão parece já colocar “um dado que com freqüência integra o universo da vanguarda dos movimentos sociais”, qual seja “a transformação da existência em bases racionais”, tendendo a “estabelecer uma rígida fronteira entre ‘conscientes’ e ‘inconscientes’”. Ao fortalecer o significado “da opção individual” e reduzir a importância das “determinações sociais”, o anarquismo acaba por “estabelecer um corte entre os elementos conscientes e a massa informe”, tendência que contradiz a luta de todos os explorados, na medida em que haveria segmentos mais aptos à conscientização (FAUSTO, 1977, p. 80).

É interessante observar este fenômeno, que ocorre mesmo em um movimento político como o anarquismo, que tem como característica própria a identidade da origem social de lideranças e massas. Porém, como uma tendência natural que leva as vanguardas a se distanciarem, em dedicação e conscientização, de suas bases sociais, mesmo o anarquismo aponta para uma situação que ameaça acometer os intelectuais orgânicos dos movimentos populares. O fenômeno da Igreja Católica, utilizado como exemplo por Gramsci (2004, p. 99) para demonstrar a “necessidade de união doutrinária de toda a massa ‘religiosa’” e que, neste sentido, luta “para que os estratos intelectualmente superiores não se destaquem dos inferiores”. Para ele, “a Igreja romana foi sempre a mais tenaz na luta para impedir que se formassem ‘oficialmente’ duas religiões”, isto é, “a dos ‘intelectuais’ e a das ‘almas simples’”. Mas esta, porém, não parece ser uma preocupação das organizações políticas brasileiras, cuja história mostra um fracionamento desta unidade, e cuja reincidência parece acometer, com uma preocupante assiduidade, aqueles movimentos onde a presença de representantes das classes médias cumpre o papel de vanguarda e liderança.

Frente à disseminação e ao desenvolvimento do anarquismo entre o proletariado brasileiro, o socialismo se reduz a um “pequeno círculo, com escassa penetração nos meios populares” (FAUSTO, 1980, p. 97), muito devido ao seu nascimento em “círculos intelectuais progressistas” e com “um certo estilo de saudar o marxismo como se fizesse parte de uma civilização maravilhosa” (CASANOVA, 1998, p. 20). Suas limitações estão presentes desde final do século XIX, no evolucionismo reformista do Dr. Silvério Fontes, que participa dos Congressos Socialistas Brasileiro em 1882 e 1902 e funda um partido limitado a São Paulo. Mas também no “racionalismo” de Euclides da Cunha, editor de um periódico socialista que buscava “orientar a consciência dos trabalhadores” e que considerava Marx, com quem teria nascido o “socialismo científico”, o ponto culminante de uma progressiva consciência sobre a miséria dos trabalhadores, nascida com Santo Tomás de Aquino (CASANOVA, 1998, p. 20-23). Tendências presentes mesmo em estrangeiros, como Antonio Piccarolo que, doutor em literatura, filosofia e direito pela Universidade de Turim, e que publica em 1908 “O Socialismo no Brasil” onde, defendendo que “os modos de produção se reproduzem rigorosamente em todos os povos”, se pergunta “quando chegará o dia em que a burguesia brasileira, formada por estes ‘homines novi’ que representam a moderna indústria, se decidirá a fazer o seu 89?” Todos advinham, essencialmente, da “noção de uma série evolutiva linear de modos de produção” que ainda “teria uma grande ressonância na ideologia marxista vulgar, anos mais tarde” (FAUSTO, 1977, p. 99). Mas também com o fato de que o “brado simbólico” de Karl Marx se une com “outro discurso, o do reformismo de origem européia” que vai se fundir “com os estereótipos da grandeza geográfica da pátria e do caráter brasileiro” (FAUSTO, 1977, p. 100):

Do partido socialista devem fazer parte todas as pessoas que, por sentimentos humanitários, ou pela razão, estejam convencidas de que a felicidade do indivíduo está na proporção direta do bem estar econômico de todos os membros da sociedade...ao brasileiro, cujo coração é reconhecidamente tão afetivo, tão altruísta, e cujo espírito é tão grande e tão rico de idéias liberais, como é rica de elementos de vida a região em que nasceu, acariciadora e generosa a natureza que o cerca (FAUSTO, 1977, p. 101)

Até que ponto estas tendências iniciais do movimento socialista brasileiro não estavam também influenciadas pelo debate que se desenrolava no país, nos próprios círculos dirigentes, atentos à movimentação operária e à pregação anarquista, que atingirá o ápice nas greves de 1917 e 1920? Boris Fausto identifica o momento em que, saindo das preocupações prioritariamente repressivas, a

questão social irá se colocar pela primeira vez na cena política, já nas eleições de 1910, quando, debilmente, colocadas por Rui Barbosa nos debates de campanha contra Hermes da Fonseca – em que busca relacionar guerra, governos militares e o “tacão da bota como solução para os conflitos entre patrões e operários” -, para ressurgir, em 1919, como uma moderada reforma social, capaz de atender “um duplo propósito: dotar a União de maior poder e alterar o princípio do *laissez faire* das relações de trabalho. O programa de reformas de Rui”, que tentava se opor “tanto à exacerbação dos antagonismos de classe como aos reacionarismos expressos por vários parlamentares gaúchos” – contrários a “qualquer reforma tendente a limitar a autonomia” dos Estados - foi insuficiente para fazê-lo vencer as eleições, mas calaram fundo nas classes médias, graças à sua estratégia de campanha. Combatido pelas oligarquias nacionais, “abandonado pelas máquinas partidárias, contando apenas com algumas dissidências regionais”, ele concentra sua campanha nos grandes centros urbanos, “onde havia algum grau de consciência política e o processamento das eleições estava menos sujeito ao clientelismo e à fraude” (FAUSTO, 1977, p. 218-220).

Sua retórica liberal-reformista, em cujos ingredientes os trabalhadores figuravam como última barreira contra a nova escala de valores que o capitalismo estava introduzindo no país, contra as investidas do capital estrangeiro, teve uma significativa ressonância nas camadas intermediárias da população e talvez dos meios operários, não obstante a oposição dos anarquistas: Rui recebeu quase 30% dos votos no país, venceu no Distrito Federal, obtendo um terço dos votos no Estado de São Paulo (FAUSTO, 1977, p. 220).

Ligado a esta idéia do Estado como mediador dos conflitos sociais e regulador dos procedimentos entre o Capital e o Trabalho, defendida por Rui Barbosa e que será realizada apenas por Getulio Vargas, estava o processo histórico de constituição da nação, oposto por princípio ao liberalismo que fundamentava o então Estado oligárquico, caracterizado ideologicamente por suas “dificuldades para operar com a idéia de nação e de Estado nacional porque, para a ideologia liberal a realidade se reduz a duas referências econômicas: uma unidade mínima, o indivíduo, e uma unidade máxima, a empresa” (CHAUI, 2000, p. 17), pois

Embora Smith estivesse longe de se opor a certas funções do governo que eram relevantes para a economia, não havia lugar para a nação ou qualquer coletividade maior que uma empresa, a qual, a propósito, ele não se importou em investigar muito (HOBSBAWM, 1990, p. 38)

Entretanto, desde a campanha antiescravista, o ideário positivista de Auguste Comte vinha penetrando em círculos políticos e intelectuais do país.

Utilizando-se da obra de Alexander Gerschenkron, Bosi (1992, p. 274-275) vai comprovar que, diferentemente da Inglaterra – quando “os trabalhadores organizados em *trade unions*” haviam forçado o controle capitalista – ou da Alemanha que, em seu capitalismo tardio, contou com “protecionismo oficial à indústria”, na França de Saint-Simon – do qual Comte foi discípulo -, a industrialização passou a se auto-regular “mediante um projeto de aliança dos empresários com um Estado previsor e provedor”. Estes movimentos nacionais levaram aquele autor a concluir que “o desenvolvimento técnico e econômico das nações européias não foi um subproduto automático da Revolução Industrial, pois dependeu também de fatores ideológicos e, em senso lato, culturais”.

Será como um valor ideológico que o positivismo irá unir forças políticas contra o liberalismo do Estado oligárquico e iniciar, fragilmente no Rio de Janeiro e eficazmente no Rio Grande do Sul, uma campanha pela constituição de um Estado capaz de prever e prover, se opondo frontalmente aos interesses dos cafeicultores paulistas. Enquanto na Capital Federal, seus adeptos estavam concentrados no Exército, na Imprensa e na Escola⁴⁰, na capital gaúcha ocorreu o domínio do próprio poder político, pois Julio de Castilhos já defendia, em 1884, a abolição imediata dos escravos sem indenização aos proprietários. O longo controle político dos positivistas gaúchos – Borges de Medeiros, sucessor de Castilhos⁴¹, se reelege cinco vezes para presidente da província e será sucedido por Getulio Vargas -, lhes permitirá aplicar medidas intervencionistas e mesmo socializantes que, mais tarde, servirão de modelo para muitas das medidas tomadas pela Revolução de 30. Entre elas e apesar da oposição dos liberais, a tributação da terra, com o imposto territorial, relacionada com as isenções às manufaturas locais, e a socialização dos serviços públicos, com a “encampação do porto de Rio Grande e da via férrea Porto Alegre – Uruguaiana”, bem como a política educacional, com o ensino fundamental gratuito e leigo. A educação ocupa papel de destaque na filosofia positivista, sendo possível chegar, através dela, à “formação do *bon prolétaire*”, pois cada “proletário constitui, de mais de um ponto de vista, um filósofo espontâneo”. Projetada “no

⁴⁰ O isolamento político dos positivistas cariocas, que tiveram reduzido seu campo de influência com a presença paulista nos governos de Prudente de Moraes e Campos Salles, teria levado historiadores a considerar erroneamente seu limite cronológico em torno de 1900, não considerando o papel nacional que terá o positivismo gaúcho (BOSI, 1992).

⁴¹ Baseado nas recomendações de Comte quanto à continuidade administrativa, Castilhos converteu em artigo da constituição do Rio Grande a possibilidade de reeleição do presidente, “desde que obtivesse três quartas partes dos votos, o que conferia ao ocupante do Poder Executivo uma legitimidade de teor plebiscitário” (BOSI, 1992, p. 283).

quadro mais amplo da educação popular”, contrária “à proliferação dos falsos doutores” – “que engrossavam as fileiras da pedantocracia” -, a política do ensino gratuito tinha “verba percentual específica para o ensino primário” (BOSI, 1992, p. 300-301). Separados pela defesa que faziam muitos liberais republicanos do evolucionismo spenceriano, contrários à intervenção estatal nos negócios, defendida por Comte, a educação parecia ser o denominador comum de ambas as correntes: “Aqui, força é convir, comtianos e spencerianos davam-se fraternalmente as mãos, pois os aproximava a fé inabalável na ciência como fatora do progresso e na educação como a sua via real “(BOSI, 1992, p. 300).

Radicalmente diferente das posições dos liberais de São Paulo quanto ao atendimento das reivindicações dos trabalhadores, os positivistas gaúchos se atinham “à fórmula de Comte que presidia as relações capital e trabalho, isto é, a incorporação do proletariado à sociedade moderna”. Equiparação salarial entre “funcionários dos quadros e jornaleiros, jornadas de trabalho, melhores condições de vida na fábrica e salário menos vis” foram medidas encetadas no Rio Grande e que se congregavam na posição centralizadora do Estado para “mediar e, nos casos extremos, arbitrar os conflitos entre operários e patrões”. Na greve de 1917, Borges de Medeiros aparecerá como “protetor aos olhos do sindicato da capital gaúcha”, apoiando suas demandas e tabelando gêneros de primeira necessidade, em uma atitude contrária ao “tratamento sistematicamente feroz que as oligarquias de outros estados davam então às greves operárias” (BOSI, 1992, p. 294-295). Quando a chamada “Geração de 1907”⁴² assumir, em 1930, o controle do poder federal, muitas das propostas elaboradas e postas em prática no Rio Grande, irão direcionar as relações do Estado com as classes sociais, principalmente o empresariado rural e urbano e as classes trabalhadoras. Dada a diferente correlação de forças com que se enfrentarão, os positivistas gaúchos serão obrigados a “adaptar” muitas de suas experiências locais, mas ressaltará nelas a continuidade da “atribuição do legislador de pré-formar as condições em que se vai dar o trabalho livre, a nova situação dos libertos; o que constitui um modelo mínimo de Estado-Previdência”. Estariam lançadas as linhas mestras de atuação do futuro Estado capitalista brasileiro que, unindo “progressismo e autoritarismo”, levaria à configuração da legislação

⁴² Bosi (1992, p. 399-400, nota 22) reconhece a Joseph Love a “cunhagem da expressão Geração de 1907”, na qual estão incluídos os nomes de Getúlio Vargas, Flores da Cunha, Osvaldo Aranha, João Neves da Fontoura, Lindolfo Collor, Mauricio Cardoso e Firmino Paim Filho, “todos participantes ativos da Revolução de 30 ocupando postos-chave no Governo Provisório”.

trabalhista que, “aberta aos direitos do operário, enquanto trabalhador, fechou-se aos seus direitos, enquanto cidadão” (BOSI, 1992, p. 297). Pois, ainda que as relações formais entre o capital e o trabalho sejam passíveis de encampação e normatização pelo Estado, as relações sociais e o lugar do operariado na sociedade e na política somente se resolvem pela luta política afirmativa de direitos. Como, tanto no período oligárquico quanto no Estado novo, as camadas populares são incapazes de alcançar tal posição, o saldo dos primeiros anos da república não poderia ser diferente:

A história do movimento operário nos anos 1890-1920 é uma sucessão de derrotas não tanto pela ocorrência de uma sistemática negação a quaisquer concessões à cidadania social, mas pelo fato de que tais concessões, conquistadas através de movimentos coletivos, não encontram campo normativo de institucionalidade....Assim se explica em parte a longa seqüência de direitos alcançados com grande esforço, para serem negados logo em seguida, com um magro produto cumulativo (FAUSTO, 1977, p. 245)

Por trás desta “sucessão de derrotas que não encontram campo normativo de institucionalidade”, estaria o papel hegemônico, no meio operário, do anarquismo. Pois, com sua “negativa em reconhecer a instância política como um nível específico da estrutura social”, o movimento anarquista foi incapaz de combinar luta econômica e luta política, ignorando a questão do Estado (FAUSTO, 1977, p. 246). Para Fausto, esta “recusa da política – esta arte própria dos exploradores” – fortaleceu interesses da oligarquia e facilitou sua tarefa em manter o conflito de classes reduzido ao seu nível econômico, “ao enfrentamento classe a classe, preservando-se a “pureza repressiva” do Estado gendarme”. Não relacionada com o problema agrário ou com “o pólo de dominação externa”, acentuou o isolamento “de um proletariado de origem estrangeira”, sem bases no campo ou nas classes médias urbanas, “conseqüência lógica da recusa da instância política e que, do ponto de vista organizatório, consistiu em não se formular o problema do partido como núcleo agregador de interesses” (FAUSTO, 1977, p. 247). Porém, há uma conseqüência histórica nessa longa depressão em que entrará o movimento operário no país, pois

A contestação das camadas dominadas refluí a um nível secundário, suas organizações tomam de novo o destino das pequenas seitas, deixando de ser fonte de alarme para os círculos dirigentes. As contradições da República oligárquica amadurecem a partir de setores mais conspícuos da sociedade – os quadros médios do Exército, responsáveis pelo tenentismo e a pequena e média burguesia urbana, em particular (FAUSTO, 1977, p. 248).

Mas não será o efeito de uma avaliação e auto-crítica sobre suas limitações, no interior do movimento operário, que provocará o desaparecimento do anarquismo “como força social” no Brasil. Quando isso acontece, após a Revolução de 1930, será por uma série de distintos fatores, tais como “radicalização de setores da classe média com conteúdo nacionalista-popular, exercendo atração nos meios operários, prestígio da União Soviética, alteração na composição da classe operária, mudança de comportamento do Estado”. (FAUSTO, 1977, p. 71), havendo que ressaltar, entre eles, a permanência das classes médias no cenário político e a mudança de comportamento do Estado. Aspectos que serão decisivos para a configuração das novas relações do poder com as camadas dominadas e suas conseqüências sobre a organização e conscientização do movimento operário brasileiro nas décadas seguintes, quando o processo de industrialização passará a dominar, política e economicamente, as relações de produção no Brasil.

Do ponto de vista do presente trabalho, outro fato importante a ressaltar, nesta tentativa inicial de ingresso das classes populares na política brasileira, talvez seja o consenso que a classe dominante passará a comungar frente às possibilidades de interferência nos rumos e ritmos do poder político. Bem expresso no texto abaixo, divulgado em 1917 no jornal O Estado de São Paulo, a posição conservadora não deixa dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados no sentido “de resolver da melhor maneira possível a questão social”, expondo de maneira clara atitudes que ainda hoje mantêm sua atualidade no país:

Os conservadores do nosso matiz, quando uma reforma se lhes apresenta, estudam-na e ou a aceitam ou a combatem. Se a aceitam, incluem-na desde logo em seu programa, sem por isso deixarem de ser o que são. Se combatem, distinguem. Ou a reforma é das que facilmente se removem da tela da discussão, ou das que surgem com inequívocos sinais de triunfo inevitável. No primeiro caso, não deve haver contemporizações. No segundo, a contemporização impõe-se, e é melhor canalizar a torrente avassaladora de que, à força, impedir-lhe por um momento o curso natural, para que ela, no momento seguinte, mais impetuosa, zombe de todos os embaraços e produza estragos irremediáveis. O problema é da maior atualidade em todo o mundo: a preocupação capital de todo o mundo civilizado é, nos dias que passam, resolver da melhor maneira possível a questão social. (FAUSTO, 1977, p. 210).

“Canalizar a torrente avassaladora” significaria criar espaços para sua expressão sem uso da força, mas não fica claro, neste enfrentamento da “*questão social*”, qual atendimento será dado ao projeto reformista que se apresenta. Evidente, sim, que tais procedimentos devem evitar que ele “produza estragos irremediáveis” na ordem estabelecida. Este exemplo “da clássica antecipação das

‘elites’” - ainda que produzido pela recente insurreição da greve geral de 1917 -, pode ser considerado um sucesso político, pois “em todas as crises, desde 1945, a intervenção do povo apareceu como possibilidade, mas o jogo dos parceiros reais consistiu em avaliar, tacitamente, a importância desta intervenção e blefar sobre este cálculo” (WEFFORT, 1980, p. 15). Assim, apesar da “sucessão de derrotas”, havia ficado clara a pressão popular sobre o poder:

Suas lutas, que se estendem por todas as primeiras décadas do século, embora não tenham conduzido a claras projeções de transformações políticas, parecem ter sido suficientes para apresentar-se às minorias dominantes como um problema real e, até certo ponto, como uma ameaça. (WEFFORT, 1980, p. 67).

1.2.2 O Estado Nacional, do “bonapartismo” de Vargas ao populismo espontâneo

Façamos a revolução antes que o povo a faça.
Antonio Carlos Ribeiro de Andrada
Presidente da Província de Minas Gerais

“Entretanto, o profundo abalo sofrido pela economia de exportação com a crise de 1929 e com a depressão dos anos 30”, vai colocar no centro do cenário político nacional as mesmas camadas populares, marginais nas primeiras décadas do século XX. Ainda com o café como “base decisiva da economia”, mas que devido à crise não permitia “condições de viabilidade aos interesses cafeeiros”, serão “as classes médias sem autonomia política e setores tradicionais menos vinculados à exportação” que se constituem “nos fundamentos de uma nova estrutura do Estado”. Este fato representa a entrada “na fase de formação do Estado e de liquidação dos interesses oligárquicos”, apesar da Revolução haver contado com a adesão dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, “de resto também vinculados aos grupos tradicionais”, mas não diretamente vinculados “aos centros básicos da economia”. Por tudo isso, como “os senhores do poder político não representam diretamente os grupos que dominam as esferas básicas da economia”, passamos a ter uma nova “configuração do poder”, pois ele “já não é expressão imediata da hierarquia do poder econômico”. (WEFFORT, 1980, p. 49).

Encontramos, com efeito, uma situação em que nenhum dos grupos (classes médias, setor cafeeiro, setores agrários menos vinculados à exportação) detém com exclusividade o poder político. Esta circunstância de compromisso abre a possibilidade de um Estado, entendido como um órgão (político) que tende a afastar-se dos interesses imediatos e a sobrepor-se ao conjunto da sociedade como soberano (WEFFORT, 1980, p. 50).

Mas, como o simples compromisso dos grupos “não legitima o Estado e este não subsiste sem legitimidade”, pois como os antigos interesses dos cafeeiros “foram deslocados do poder político sob o peso da crise econômica”, nem “as classes médias” - que “não possuem autonomia política frente aos interesses tradicionais em geral” -, nem “os setores menos vinculados à exportação - porque não se encontram vinculados aos centros básicos da economia” -, seus “interesses sociais e econômicos particulares não podem servir de base para a expressão política dos interesses gerais. Nestas condições, aparece na história brasileira um novo personagem: as massas populares urbanas”, que passa a ser “a única fonte de legitimidade possível ao novo Estado brasileiro” (WEFFORT, 1980, p. 50).

Por força das transformações sociais e econômicas que se associam ao desenvolvimento do capitalismo industrial e que assumem um ritmo mais intenso a partir de 1930, a democracia defronta-se, apenas começa a instaurar-se no após guerra, com a tarefa trágica de toda democracia burguesa: a incorporação das massas populares ao processo político. O crescimento das cidades e do proletariado lança à vida política amplos contingentes da população e o processo de absorção das massas passa a constituir uma dimensão política essencial do novo período. (WEFFORT, 1980, p. 17)

O lugar e o papel das classes médias urbanas no processo que leva à Revolução de 1930 é, ao mesmo tempo, decisivo para o acirramento da crise do poder oligárquico, mas incapaz de apresentar-lhe alternativa, pois “diferentemente da velha classe média americana”, as classes médias tradicionais brasileiras “não tinham o embasamento social e econômico na pequena propriedade independente, mas sim em atividades subsidiárias (Estado e serviços)”, inevitavelmente ligadas à “estrutura social da grande propriedade” (WEFFORT, 1980, p. 48). Apesar do seu inconformismo de longa data, “desde as campanhas de opinião que aproveitaram as oportunidades eleitorais até as insurreições militares de 1922, 24 e 26”, o máximo a que chegam os setores médios é “algum tipo de aliança com algum grupo situado dentro da própria oligarquia”, pois “suas reivindicações básicas, ‘representação e justiça’”, eram princípios liberais contidos na constituição de 1891 (WEFFORT, 1980, p. 64). Mas não devemos esquecer que, sem as influências anarquistas, o movimento operário manteve na década de 20 avanços significativos no sentido de sua organização enquanto classe, tendo pesado para isso a revolução russa e a conseqüente difusão de um modelo alternativo de sociedade:

A revolução comunista de 1917, a fundação do Partido Comunista em 1922 e, principalmente, a formação do Bloco Operário Camponês (BOC), ainda na década de 20, assustaram os donos do poder, que sentiram a necessidade de conter e dispersar o trabalhador. Pois dessa tarefa se desincumbiu a vitoriosa revolução de 1930, pela mão maestra de Getúlio Vargas (BALDEZ, 2003, p. 80).

E em que valores ideológicos se fundamentam as nascentes classes médias brasileiras? O positivismo, presente na disputa entre abolicionistas e escravocratas, ainda no final do século XIX e que havia deitado raízes nas primeiras décadas do século no país, para ter um grupo coeso e experiente no poder federal com a Revolução de 30, com seus ideais do Estado como “coordenador e disciplinador dos interesses coletivos, a sociedade organizada como poder, para dirigir e assegurar o seu progresso” (BOSI, 1992, p. 306). A absorção e defesa intransigente do mito do Estado acima das classes parece lógico e compatível com as camadas médias que são incapazes de fazer valer seus interesses próprios em seu próprio nome e, por isso mesmo

Não podem representar-se, têm que ser representados. Seu representante tem, ao mesmo tempo, que aparecer como seu senhor, como autoridade sobre eles, como um poder governamental ilimitado que os protege das demais classes e que do alto lhes manda o sol ou a chuva. (MARX, 2008, p. 56)

Apesar de compor a base do regime de 1930 – juntamente com “setores oligárquicos que ocupavam no ‘antigo regime’ uma posição secundária” -, esta classe média, “sem horizontes políticos próprios”, se agrupa à esquerda, “sob a liderança de Prestes, na Aliança Libertadora Nacional”, e à direita, “no integralismo, movimento de estilo fascista que buscava conquistar as simpatias de Vargas”. A estas oposições no seio das camadas médias há que considerar também as tentativas de retomada do poder político pelos setores econômicos “de agricultura de exportação mais desenvolvida e apoio fundamental do antigo sistema de poder”. Vencendo a insurreição da oligarquia paulista em 1932 e da ALN em 1935 e o integralismo no ano seguinte da instalação da ditadura, Getúlio Vargas como ditador buscava “uma solução para a consolidação” do seu poder pessoal e para “a instauração do Estado soberano perante as forças sociais”, sendo a ditadura “um ensaio de ampliação das bases sociais do poder” (WEFFORT, 1980, p. 68-69).

Se fosse necessário designar de algum modo a essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um Estado de Compromisso que é ao mesmo tempo um Estado de Massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular (WEFFORT, 1980, p. 70).

Esse equilíbrio político que Vargas pratica durante sua gestão como ditador será, para alguns analistas como Rui Mauro Marini, um tipo de bonapartismo já ocorrido nas experiências históricas da Europa, e do qual se utiliza para explicar as formas que a burguesia nacional resolve o conflito dos seus interesses com “a classe latifundiária-mercantil e com os trustes internacionais, aos quais, por suas atividades de exportação e importação, a economia está conectada” (MARINI, 1998, p. 120):

O bonapartismo se desenvolve, nesta perspectiva, como o recurso político de que se serve a burguesia para enfrentar seus adversários. Apoiando-se nas massas populares urbanas, seduzidas por sua fraseologia populista e nacionalista, mas muito mais concretamente por suas propostas de redistribuição de renda, a burguesia tenta pôr em andamento um novo esquema de poder, no qual, pelo apoio das classes médias e do proletariado e sem romper o esquema de colaboração vigente, seja possível se sobrepor às antigas classes latifundiária e mercantil. (MARINI, 1998, 120)

Relacionado com o fenômeno da transição capitalista na América Latina, e que tem nos seus principais países – México, Brasil e Argentina – seus modelos mais acabados de líderes populistas, com Cárdenas, Vargas e Perón, a relação com o bonapartismo estaria dada pelo equilíbrio das classes sociais, a hipertrofia do Executivo e a incorporação, ao aparelho do Estado, dos sindicatos e partidos (IANNI, 1991, p. 46), tendo sido objeto de análise de Trotsky:

Os governos dos países atrasados, isto é, coloniais e semi-coloniais, assumem em toda parte um caráter bonapartista ou semi-bonapartista. Eles diferem um do outro no seguinte: alguns buscam orientar-se no sentido democrático, procurando o apoio de trabalhadores e camponeses; ao mesmo tempo que outros instauram uma forma de governo próximo da ditadura policial-militar. Isso determina o destino dos sindicatos. Eles são colocados sob o controle especial do Estado, ou são submetidos a cruel perseguição. A tutela do Estado é ditada pelos seguintes motivos: 1) atrair a classe operária, ganhando o seu apoio na resistência contra as pretensões excessivas do imperialismo; 2) ao mesmo tempo, arregimentar os trabalhadores, colocando-os sob o controle da burocracia estatal (Ianni, 1991:46-47)

Mas outros estudiosos preferem evitar a referência ao bonapartismo, devido à inevitável comparação “entre países de diferente formação capitalista” (WEFFORT, 1980, p. 70). Na verdade, ao se repetir em outros países da América Latina, este fenômeno político passa a compreender uma transição para o capitalismo sob condições especiais de domínio hegemônico das classes dominantes, levando muitos pesquisadores a considerá-la como essencialmente populista:

Nos processos latino-americanos de transição para o capitalismo, o Estado, representado por um líder, teria substituído a organização político-partidária independente das classes trabalhadoras na luta pela redistribuição da riqueza nacional a favor dessas classes. e deveriam ser definidas como populistas, nesse caso, tanto a postura do Estado diante das massas como a prática política da liderança estatal (SAES, 2001, p. 77).

Neste sentido, para Décio Saes e Octavio Ianni, Vargas é um líder populista desde sua ascensão ao poder em 1930 e não, como parece defender Weffort, somente após a democratização e no seu segundo governo em 1950. A vigência de uma ditadura, na qual estão suspensos os procedimentos democráticos de representação política através do voto e o controle ideológico sobre os partidos, que reduzem as margens de oposição, parecem ser as razões que levam Weffort a não considerar o governo Vargas de 1930-1945 como populista, ainda que em muitas passagens o relacione com as origens do populismo no Brasil, se apresentando “às massas como um “doador” e um “protetor”,” tendo construído “sobre atos dessa natureza seu prestígio como líder populista, que continua até sua morte em 1954, sendo o grande chefe do populismo” (WEFFORT, 1980, p.73-76). O próprio reconhecimento do “grande prestígio popular que construiu durante a ditadura” que permitirá a Vargas “influir na eleição de Eurico Dutra e, depois, voltar à Presidência em 1950”, demonstram que Weffort considera o período ditatorial como essencial para o desenvolvimento posterior do populismo entre nós (WEFFORT, 1980, p.18). Neste sentido, o final da ditadura Vargas marca o início do fenômeno político:

A primeira forma de manifestação populista de massas – no estilo que será dominante no período democrático e que difere das grandes manifestações em geral comemorativas ou festivas do período ditatorial, foi o “queremismo” designação derivada do slogan (“nós queremos Getúlio”) do movimento de opinião organizado por Vargas ao fim da ditadura. É da mesma época o movimento da “Constituinte com Getúlio”, do qual participou o PC (WEFFORT, 1980:24, nota 5)

De todas as maneiras, longe de se explicar através de “inexperiência democrática’ ou ‘inexperiência de classe’ de massas urbanas supostamente de origem agrária recente” ou mesmo na “ilimitada capacidade de manipulação de alguns líderes” (WEFFORT, 1980, p. 83), tanto para Weffort quanto para Saes, o populismo se explica por sua relação com processos históricos concretos, pois estão diretamente relacionados com as condições de formação da sociedade tradicional nos quadros do sistema capitalista internacional:

As classes populares surgem no bojo da crise desta sociedade e não poderiam permanecer infensas às circunstâncias que presidem sua formação. É nas peculiaridades desta formação social que deverão ser buscadas as explicações fundamentais para as características de comportamento popular durante o período populista (WEFFORT, 1980, p. 84)

A política “populista” do Estado correspondeu, na América Latina, a uma fase histórica de transição para o capitalismo; fase esta marcada por uma crise crônica de hegemonia no seio do bloco do poder e pela conseqüente necessidade do Estado de mobilizar as massas trabalhadoras a fim de diminuir a instabilidade política decorrente dessa crise (SAES, 2001, p. 77-78)

Porém, não podemos negligenciar o fato de que o fenômeno populista, ainda que tendo suas razões na inexistência de uma hegemonia política por parte de determinada facção das classes proprietárias – o que obriga o Estado a erigir as camadas populares em fiel da balança -, ele lança mão de procedimentos capazes de unificar, em torno de “conceitos universais”, toda a sociedade, por cima de suas diferenças de classe e seus interesses imediatos. Estas características do populismo apontam para uma simbiose, também no campo ideológico, das razões que associaram na política brasileira a convivência de modernidade e atraso, oligarquia e república, instituições democráticas e relações de clientelismo: ao entendimento do poder como direito dos dominantes corresponde à noção de pertencimento a uma nação, cujo destino ou futuro depende de todos e que será benéfico a todos ou a ninguém. Estes determinantes ideológicos das relações sociais no Brasil teriam a capacidade de fazer do populismo algo que extrapola a relação própria de uma correlação de forças entre as classes e sua representação no Estado, determinada historicamente, para se alçar como a própria essência da dominação capitalista nacional. Para Chauí, este entrelaçamento de práticas políticas e valores ideológicos se constituiria na força do populismo, baseada na relação de favor, clientela e tutela entre o eleito e o povo, e se manifesta na política brasileira porque:

1. É um poder que ativamente se realiza sem recorrer às mediações políticas institucionais, isto é, partidos, organizações tripartite dos poderes republicanos, nele prevalecendo as mediações pessoais;
2. Um poder pensado e realizado sob a forma da tutela e do favor, em que predomina a relação de clientela;
3. Um poder que opera simultaneamente com a transcendência e a imanência, com o governante estando acima e fora da sociedade, mas fazendo parte do todo social;
4. O lugar do poder e seu ocupante são indiscerníveis, pois o governante encarna e incorpora o poder, dele não mais se separa nem se distingue;
5. Um poder do tipo autocrático, reforçado em nossos dias pela “indústria política” ou do “marketing político”, que enfatizam o personalismo, o narcisismo e o intimismo (CHAUÍ, 2000, p. 86-87).

Será com a fim da ditadura de Vargas, ocorrida em 1945, que o fenômeno populista começara a sua metamorfose, pois “a democracia defronta-se, apenas começa a instaurar-se no após guerra, com a tarefa trágica de toda democracia burguesa: a incorporação das massas populares ao processo político”, o que se transforma, no dizer de Celso Furtado – ministro de JK, Jânio e Jango e, mais tarde, de Sarney - em uma preocupação “de eliminar, através da incorporação das massas rurais aos processo democrático e às ‘vantagens do desenvolvimento’, as condições que as tornam acessíveis à pregação revolucionária” (WEFFORT, 1980, p. 18-19). Para esta tarefa, na falta de partidos políticos eficientes, “o sufrágio tende a transformar a relação política numa relação entre indivíduos”, pois tanto as organizações sindicais como estudantis passam a constituir-se não em “fonte de poder político, mas em mecanismo que ajuda a estabelecer as condições que o fazem mais eficiente”, instaurando uma relação na qual “representam a classe para reivindicações econômicas junto ao poder” e, simultaneamente, representam o “poder junto à classe para apelos políticos” (WEFFORT, 1980, p. 20).

Do ponto de vista internacional, “o fim da Segunda Guerra Mundial delimita o início de uma nova era”, quando “a luta do capitalismo por sua sobrevivência desenrola-se em todos os continentes, pois onde não existem revoluções socialistas vitoriosas”, estão presentes “fortes movimentos socialistas ascendentes”. Nestas condições, “em nível externo o que está em jogo é a reformulação, às vezes ampla, das relações e estruturas de dependência” (IANNI, 1991, p. 45) e “o controle da periferia passa a ser vital para o “mundo capitalista”,” pois nela se juntavam reservas de matérias primas e a última fronteira para a expansão capitalista. Este fato tem conseqüências sobre a democratização nacional que será marcada por uma investida econômica, política e ideológica, que se sintetiza no lema “Sem estabilidade política não há cooperação econômica” e exige “das burguesias e dos governos pró-capitalistas”, providências para pôr “a casa em ordem” (FERNANDES, 2006, p. 296-297).

Juntamente com tais medidas econômicas e políticas, uma frente ideológica era aberta, “pelos governos das nações hegemônicas e as organizações ou alianças ligadas à comunidade de negócios”, com os “vários tipos de projetos de assistência, uns econômicos, financeiros, tecnológicos, outro policial-militares, educacionais, sindicais, de saúde pública ou hospitalares etc.”. (FERNANDES, 2006, p. 297-298). Dissociada do “modelo de civilização imperante nas nações

hegemônicas”, o projeto de modernização sob o lema “desenvolvimento com segurança”, acaba por reforçar as tendências nacionais de exclusão política e cidadania restrita, constituindo-se numa modernização que:

Negligencia ou põe em segundo plano os requisitos igualitários, democráticos e cívico-humanitários da ordem social competitiva, que operariam, na prática, como obstáculos à transição para o capitalismo monopolista. Na periferia, essa transição torna-se muito mais selvagem que nas nações hegemônicas e centrais, impedindo qualquer conciliação concreta, aparentemente a curto e a longo prazo, entre democracia, capitalismo e autodeterminação (FERNANDES, 2006, p. 298).

Todos sabem, os políticos e o povo, que as normas firmadas na Constituição só adquirem validade em função dos conteúdos particulares que assumem em cada caso, em função dos interesses materiais que coincidem com elas em circunstâncias determinadas (WEFFORT, 1980, p. 23)

Todo processo de democratização traz no seu bojo um grau de incerteza quanto à continuidade da dominação e da exploração capitalistas, pois ao ser acompanhada pela mobilização social em torno da retomada do sonho da democracia – sempre um valor manipulado pela ideologia dominante, mas que acabam por se consolidar no imaginário popular via as classes médias -, ela pode desatar controles tornando os resultados imprescindíveis, pois afinal “o fantasma popular tem duas cabeças, é difícil para as elites confiar no povo”... (WEFFORT, 1980, p. 23). Demonstrada sua eficácia no controle e desorganização das camadas populares e travamento de sua consciência de classe, a prática política do populismo será dominante nas relações entre governantes e a sociedade. Afinal, nas condições de dependência que o Brasil apresenta em relação ao sistema capitalista internacional, qualquer crise ou reestruturação econômica nos fatores externos poderá abrir as portas para uma contestação ao regime, principalmente se este momento se reveste de uma alternância dos componentes da hegemonia no seio do bloco do poder. O que termina por consolidar determinados ritos indispensáveis aos procedimentos eleitorais no Brasil:

Desde 1945, qualquer político que pretenda conquistar funções executivas com um mínimo de autonomia em relação aos grupos de interesse localizados no sistema partidário, deve, embora de maneira parcial e mistificadora, prestar contas às massas eleitorais (WEFFORT, 1980, p. 21)

Porém, consagrada a participação formal das massas, como reage a classe média ao ingresso das camadas populares à arena política? Sua esperança era alcançar, com a queda de Vargas, uma democracia nos moldes europeu ou americano, formalmente racional, defensora do interesse nacional e ciosa das necessidades de toda sociedade. Ao ter “como fundamento a massa e como chefes

os líderes populistas, a jovem democracia brasileira” acabou por se revelar “uma definitiva frustração para os setores médios tradicionais” (WEFFORT, 1980, p. 52).

Diante desta democracia que buscava raízes nas massas, a classe média tradicional desesperou-se. Marginal na velha república apoiada na grande propriedade da terra, marginal nesta democracia que busca apoio nas massas – a classe média nunca encontrou o terreno adequado para a democracia pura de suas pretensões aristocráticas (WEFFORT, 1980, p. 22).

No dia 3 de outubro, no Rio de Janeiro, era meio milhão de miseráveis, analfabetos, mendigos famintos e andrajosos, espíritos recalçados e justamente ressentidos, indivíduos tornados pelo abandono homens boçais, maus e vingativos, que desceram os morros embalados pela cantiga demagógica berrada de janelas e automóveis, para votar na única esperança que lhes restava: naquele que se proclamava o pai dos pobres, o messias-charlatão... (Revista Anhembi apud WEFFORT, 1980, p. 22)

Preservado pelas classes dominantes como traço essencial das relações de poder, o populismo terá vida longa na política nacional e esta longevidade (uma eternidade?) passará a ser fruto de inúmeras tendências e interesses, de classes e de indivíduos, pois ela sobrevive tanto nos grandes quanto pequenos centros urbanos, cobrando dos que tentam ignorá-lo um alto preço⁴³. Porém, aqueles que também tentam dele tirar proveito, planejando alianças provisórias, costumam sucumbir aos seus procedimentos e valores ideológicos, uma vez que não se voltam para seu combate e as relações de classe que ela enseja. E aí também atingirá setores das camadas médias que se voltam para a crítica radical ao Estado e abraçam tendências à esquerda:

O equívoco fundamental das massas e da esquerda engajadas no populismo é que elas aceitam e conformam-se às lideranças, organizações e interpretações burguesas, em qualquer tempo. Na aparência, a aceitação desses elementos é tática. De fato, entretanto, essas lideranças, organizações e técnicas de atuação política são aceitas plena e exclusivamente (IANNI, 1991, p. 146).

Como se verá, abraçando projetos comuns às classes sociais, esta esquerda subordinará um programa mais amplo de afirmação popular aos procedimentos institucionais e manterá a confiança na racionalidade e na imparcialidade do Estado burguês.

⁴³ Sem falar do ressurgimento de Arraes e Brizola, após longo exílio imposto pela ditadura militar, nas eleições para a Prefeitura Municipal de São Paulo, em 1985, Jânio Quadros infligiu uma impensável derrota ao então candidato Fernando Henrique Cardoso, fenômeno que voltou a se repetir nas eleições para o Governo do Distrito Federal, em 1998, quando Joaquim Ortiz venceu Cristovam Buarque, candidato à reeleição.

1.2.3 O reformismo nacionalista e o “bonapartismo” da Ditadura Militar

Os grupos dominantes têm uma resposta clássica para situações deste tipo e ela aplicou-se ao caso brasileiro: se a democracia ameaça o poder, elimine-se a democracia.

Francisco Weffort

O retorno de Vargas ao poder em 1950, quando uma oposição de direita tenta impedir sua posse na presidência, seu suicídio em 1954, as tentativas de golpe contra JK na sua posse em 1955 e a renúncia de Jânio em 1961 são, para Weffort (1980, p. 76), sinais indiscutíveis da crise do modelo populista, ameaçado pelo “enfrentamento das forças sociais dentro do compromisso que serve de sustentação ao Estado”.

Em nome da luta contra o atraso econômico-social, a dependência excessiva da monocultura, os enclaves, a oligarquia e o imperialismo, a política populista preconiza a harmonia das classes sociais. O intento de devolver o país ao povo traz consigo a necessidade de fortalecer os laços de cooperação entre o capital e o trabalho, diluindo-se as linhas de classe. (IANNI, 1991, p. 136)

Dentro do conjunto de interesses das diferentes classes sociais que comungam ou se opõem ao populismo são formadas correntes internas que irão disputar o domínio sobre o Estado. O “nacionalismo” ou o “socialismo reformista” encontram campo fértil em setores das classes médias, do proletariado e de certos grupos de intelectuais, inclusive estudantes universitários. O objetivo comum é a luta pela realização de reforma “das instituições políticas e das relações econômicas internas e externas” e a união de partidos comunistas, socialistas e das burguesias nacionais, através de alianças, frentes ou coalizão é o meio para alcançar suas metas (IANNI, 1991p. 95). A unificação do desenvolvimentismo nacionalista e do socialismo reformista no Brasil, já na segunda metade dos anos 50, abre caminho para o aprofundamento da política de classe no seio do populismo. Apesar dos potenciais conflitos que esta aliança encerra e que terminam por eclodir:

Nas épocas críticas, os elementos burgueses do populismo não admitem a continuidade da política de massas. É que nestas ocasiões a politização das massas operárias desenvolve-se de modo intenso e generalizado. Elas rompem com sua condição de massa de manobra e conquistam as dimensões de classe política. ao lado da organização política cada vez mais vigorosa, quando as confederações operárias assumem preeminência no cenário nacional, ocorre uma conscientização repentina sobre o que são as faces obscuras do poder populista. Por isso, os setores burgueses da política de massas preferem apoiar-se em outros grupos e instrumentos de poder. É nas ocasiões de crise que as forças armadas, o clero e a maioria da classe média reaparecem como forças políticas predominantes e adversas às mudanças de cunho estrutural (IANNI, 1991, p.142)

Em que difere o reformismo nacionalista do populismo ou por que relacionar com o populismo a nova corrente ideológica que dominará, desde meados de 1950, a política brasileira? Longe de se constituir na superação do populismo – como se este fosse “a infância de nossa democracia” – através da inauguração da “política ideológica” (WEFFORT, 1980, p. 25), o parentesco entre ambos é evidente:

Entre o populismo dos demagogos e o reformismo nacionalista de 1964 sempre existiram afinidades profundas de conteúdo. Opor estas duas formas ideológicas como o faziam os ideólogos nacionalistas – de um lado uma política não ideológica apoiada em interesses menores e, de outro, uma política de princípios apoiada nos interesses gerais do povo – significaria meramente não compreender que interesses e princípios se trocam um no outro, significaria obscurecer o fato de que o nacionalismo sempre propôs como teoria para a esquerda brasileira as mesmas idéias confusas que os populistas propunham às massas na demagogia dos grandes comícios (WEFFORT, 1980, p. 37).

O efeito mais grave deste fenômeno somente ficará claro com o impasse e a derrota de 64, mas será visível na maneira com que as forças da esquerda, unindo luta anti-imperialismo e aliança com a burguesia nacional, mantinham as teses positivistas da intervenção reguladora do Estado em nome do desenvolvimento nacional por cima da realidade econômica e política, expondo o fato de que, para o “marxismo brasileiro, toda iniciativa mais ousada se faz em contato com o Estado” (SCHWARZ, 2001, p. 15). Aparentemente assumindo a direção do processo político e a relação com as massas em combate com tradicionais líderes populistas, a esquerda brasileira, através da “estratégia do Partido Comunista, que pregava aliança com a burguesia nacional”, tendo por base a “luta comum” contra o imperialismo, acabou por construir “uma espécie desdentada e parlamentar de marxismo patriótico, um complexo ideológico ao mesmo tempo combativo e de conciliação de classes, facilmente combinável com o populismo nacionalista” (SCHWARZ, 2001, p. 10-11), pois

Noutras palavras, posta de lado a luta de classes e a expropriação do capital, restava do marxismo uma tintura rósea que aproveitava ao interesse do capital (Burguesia industrial? Burocracia estatal?) das classes dominantes. (SCHWARZ, 2001, p.14)

Ainda que se apresente de “uma forma mais elaborada - pois o segundo governo Vargas” corresponde “a grupos políticos, tecnocráticos e militares” que, “situados no aparelho do Estado ou diretamente associados a ele, tratam de definir uma estratégia para o Estado”, tendo em vista os “problemas criados ou enfrentados pelo desenvolvimento industrial ou urbano do País -, a fragilidade de seus resultados práticos” comprova o espontaneísmo do reformismo nacionalista. Pois, mesmo

sendo, desde o governo de Getulio Vargas em 1950, uma ideologia nacional, “seu único resultado de vulto é o monopólio estatal do petróleo” e, o governo JK - que contava com o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), “a mais importante agência ideológica do nacionalismo até 1964” –, é o período em que se “registra a entrada do maior volume de capital estrangeiro já verificado na história do país” (WEFFORT, 1980, p. 37-39). Por isso, para Weffort, (1980, p. 40), sem uma “liderança pessoal forte capaz de estabelecer hegemonia sobre as demais” classes sociais e sem “organização partidária”, o nacionalismo “nunca passou do estágio de atmosfera que se expandia à custa da ambigüidade e da indefinição social” dando-lhe o caráter e o lugar na cena política brasileira:

Populismo mais refinado e menos eficiente, esteve sempre organicamente desvinculado das classes populares. Girou quase sempre à volta do Governo Federal, como “oposição doméstica”, pois desligar-se de maneira definitiva deste patrocínio significaria a queda na sua condição real de marginais ao processo político real (WEFFPRT. 1980. p. 40).

Esta dependência das instituições estatais, que parece manter a linhagem do positivismo, pois se realiza através da ação do Estado regulador, colocado acima das classes e objetivando o “bem comum”, e que já tinha resultado na maneira populista de inserção das camadas populares no processo político, torna a esquerda brasileira impotente perante a classe burguesa. Desta forma, a crise do Estado nacional populista na década de 60, “por toda a América Latina...derivou em um enfrentamento generalizado da esquerda com o que é hoje a direita neoliberal” e que iria se repetir quando do processo de “crises dos regimes autoritários e durante os chamados períodos de “transição”.” Entretanto, em ambas as ocasiões, a “estratégia da esquerda subordinou a luta socioeconômica às mudanças políticas institucionais assegurando a hegemonia burguesa”. (PETRAS, 1998, p. 230).

Com a ascensão dos militares, que imediatamente aplicam rigorosas medidas repressivas sobre as organizações populares e suas lideranças, cortando qualquer possibilidade de manifestação política no país, é dada a falsa impressão de que a ditadura se abate de igual maneira sobre toda a sociedade – como se as diferentes classes usassem os mesmos canais de expressão e reivindicação -, um fato curioso é observado por Schwarz, pois a “presença cultural da esquerda não foi liquidada naquela data, e mais, de lá para cá não parou de crescer”. (SCHWARZ, 2001, p. 7). Na verdade, como bem observa Schwarz, uma vez cortados os vínculos entre a classe média e os trabalhadores, a ditadura pode se dar ao luxo de manter

uma produção cultural de protesto a pleno vapor, pois agora ela estava limitada à impotência pequeno-burguesa. Agindo assim, os militares mantinham as portas abertas para diálogo com aqueles setores que terão um papel estratégico na legitimação do regime perante os trabalhadores e os empresários, conforme esclareceu Oliveira, quando “no vazio de alteridade, as organizações de classe média terminaram por tomar o lugar dos alter e transformaram-se num superego” (OLIVEIRA, 1990, p. 64), sem contar que elas são “o mercado por excelência dos bens de consumo duráveis, cujo enorme peso na economia brasileira não pode ser desconsiderado” (OLIVEIRA, 1990, p. 64-65).

Somente quando, em 1968, as mobilizações estudantis e populares voltam a aproximar as massas da produção cultural de protesto das classes médias é que a repressão se abate sobre aquele setor, com prisões, torturas e exílio, demonstrando mais uma vez a relevância dos contatos entre teoria e prática para produzir efeitos revolucionários. A partir daí, a radicalização dos movimentos culturais se isola definitivamente das camadas populares, utilizando linguagem cifrada e metáforas, que para Schwarz marcou o período em que as classes médias, principalmente sua “intelectualidade”, via-se sem possibilidades de exercer “sua atividade, tal como historicamente se definiu no país”, parecendo-lhes ser que a única alternativa seria “passar à luta diretamente política”. (SCHWARZ, 2001, p. 50-51).

Assim é que, com as medidas extremas da ditadura, serão outros personagens que irão entrar na cena política ao lado das camadas populares; porém, ainda assim, serão representantes das classes médias e não menos afetados ideologicamente pelo sistema. Sob a ótica da caridade cristã, voltada para os humildes e despojados, e com o peso da autoridade que desfruta perante a sociedade brasileira, apenas a Igreja Católica se levanta contra os militares passando, com isso, “a impor limites políticos à ação predatória do regime militar” (BALDEZ, 2003, p. 78).

Nos últimos anos, o controle direto pelo aparelho repressivo do Estado de todos os espaços de articulação da sociedade civil, exceto a Igreja, permitiu que, à sombra desta, se desenvolvesse em muitas regiões do país um intenso trabalho pastoral, eminentemente popular, capaz de despertar nos fiéis, a dimensão social e política da fé cristã. (Frei BETTO, 1986, p. 87)

Iniciado em princípios da década de 70, o trabalho de base desenvolvido pela Teologia da Libertação nos bairros populares antecede as mobilizações

operárias nas fábricas e, juntos, irão contribuir decisivamente para acelerar o esgotamento da ditadura militar e inaugurar a fase de redemocratização nacional e as novas acomodações na estrutura de poder capitalista no país.

1.2.4 Permanências e mudanças nas lutas populares

Que influências tem, sobre o processo de democratização dos anos 80, a trajetória histórica das lutas das camadas populares no Brasil? Que heranças, positivas e negativas, ainda carregamos sem uma consciência maior do seu peso no atual estágio da luta política dos subalternos no país?

Frente à amplitude das bandeiras que o processo político nacional assumiu desde a criação da República no Brasil, podemos afirmar que as reivindicações e lutas populares variaram entre as demandas econômicas próprias dos trabalhadores – que buscavam condições básicas de trabalho e sobrevivência, pressupondo um mínimo de liberdade de organização e expressão – e a defesa de bandeiras genéricas relacionadas à constituição do Estado moderno, ao desenvolvimento nacional e à luta contra o imperialismo, ainda que ambas, as específicas ou as genéricas, sempre estiveram sob hegemonia ideológica das classes dominantes, pois “trazem a marca das classes médias”. Por isso

A incompreensão que estas revelam frente ao processo econômico de seus países e a luta de classes que com base neste processo se desenvolveu, dificultou consideravelmente a vinculação efetiva dessas vanguardas com as forças reais da revolução, principalmente com o que constitui sua coluna vertebral: o proletariado industrial. Sua posição ambivalente em relação aos conflitos intra-burgueses não permitiu, com raras exceções, aliar-se ao proletariado e definir com ele uma política operária, de luta pelo socialismo, que lançasse uma frente dos trabalhadores da cidade e do campo contra o sistema de exploração ao qual estão submetidos (MARINI, 1998, p.128).

Aquelas lutas, limitadas às necessidades imediatas de reprodução dos trabalhadores, dentro de um marco que parecia se esgotar no imediatismo e espontaneísmo anarquista, raras vezes conseguiram extrapolar as fronteiras ideológicas dos valores da sociedade capitalista e quando, no fragor da luta, isso aconteceu, foram impedidas de maiores vôos pela incapacidade organizativa e teórica das lideranças, contaminadas pelas “ilusões populistas e nacionalistas, criadas pela burguesia” (MARINI, 1998, p. 127), negando a construção de um partido autônomo; o segundo tipo de luta, que aparentemente ultrapassava as reivindicações econômicas para abranger temas mais amplos, subordinou, através

de alianças com outras classes, os interesses próprios dos trabalhadores e pouco contribuiu para o fortalecimento de uma consciência de classe, se dirigindo sempre para uma improvável reforma do Estado, a quem entregava seu destino. Juntas, as duas fizeram muito pouco para melhorar as condições de trabalho e vida das camadas populares, “desmentindo os que insistem em ver na classe operária latino-americana um setor privilegiado da população”, pois “não lhes foi possível senão defender seu nível de vida, sem alcançar avanços efetivos” (MARINI, 1998, p. 127) ou modificar a posição marginal que sempre tiveram na vida política.

Quando, no longo processo de redemocratização do país, esta situação começa a se inverter com a articulação de lutas dos trabalhadores nos locais de trabalho e de moradia, combinando formas de organização subordinadas e autônomas, em diferentes níveis, e logra constituir um novo partido, que nasce identificado com sua origem de classe, mudanças externas do sistema capitalista se combinam com alianças conservadoras internas e, paulatinamente, passam a se opor ao sentido classista e autônomo das lutas populares. Como vimos quando analisamos o processo de redemocratização, mais uma vez, o Estado se alçará em defesa dos interesses capitalistas e “canalizará a torrente avassaladora” das camadas populares que ameaçava valores e privilégios das classes dominantes. Para alcançar seus objetivos de dominação ideológica e desmobilização política dos subalternos, a classe dominante patrocinará as práticas clientelistas e as políticas populistas, medidas que se mostrarão, nas décadas de 80 e 90, de grande efeito junto às massas urbanas, vítimas de uma conjuntura de crise econômica, cujas conseqüências afetam gravemente os movimentos coletivos e contribuem para o sucesso de políticos tradicionais.

Da chamada “Nova República” para cá, mantidos tais procedimentos da democracia burguesa, todo o esforço das camadas populares se dividiu – individual e coletivamente - para enfrentar a ideologia neoliberal – redutora de direitos conquistados durante o século XX e confirmados pela própria Constituição de 1988 –, que combinava a repressão e criminalização dos movimentos classistas com sugestivos cantos de sereias que abriam opções, no interior da estrutura estatal, de participação em gestões compartilhadas. As lutas fragmentadas – movimentos por moradia, saúde, transporte, proteção ao menor e às mulheres -, assim surgidas pelas próprias condições da ditadura militar, serão consolidadas enquanto particularidades da sociedade e o Estado vai institucionalizá-las também de forma

compartimentada, utilizando para isso sua própria estrutura administrativa, ela mesma fragmentada. Enquanto o governo federal assume um discurso anti-populista e se propõe a uma reforma que modernizaria o Estado, a remessa do enfrentamento da questão social aos estados e municípios lança as lutas fragmentadas nos braços da política clientelística local, aprofundando ainda mais o pântano em que se debaterão os movimentos populares.

Ironicamente, a consolidação de uma nova hegemonia capitalista no país, com o setor do capital financeiro assumindo o poder no seio das classes dominantes (SAES, 2001; FILGUEIRAS, 2008a e 2008b), vai coincidir com a conquista do governo federal pelo Partido dos Trabalhadores, em 2003. Opondo, mais uma vez, um projeto político de cunho popular às necessidades de um setor da economia dominante burguesa, será dado o caráter do novo desafio histórico das camadas populares. As formas com que as lutas particulares, hoje institucionalizadas de maneira fragmentada em diferentes setores da sociedade brasileira, serão consolidadas e o sentido de classe que lhes será dado, juntamente com a articulação de cada uma delas com a luta geral dos trabalhadores, se mostram como decisivas para o futuro das camadas populares no Brasil. Neste contexto, ainda atual, é que se insere o próprio projeto da Reforma Urbana de interesse popular. Verifiquemos, pois, que lugar ocupa, no universo da política, e como se inclui, no processo geral das lutas populares no Brasil, a questão urbana.

1.2.5 A questão urbana no universo político brasileiro

Na interação entre o lugar da questão urbana na estrutura social, o lugar do grupo social nas relações de classe e as características político-ideológicas das organizações que intervêm, aí se encontra o segredo último dos movimentos sociais urbanos.

Manuel Castells

No contexto histórico das lutas populares no Brasil, qual lugar poderia ocupar a questão urbana? Paralelamente às suas lutas por trabalho, salário e organização sindical, como enfrentaram, resolveram e reivindicaram melhores condições de vida para si e sua família os trabalhadores brasileiros? De que forma e sob que bandeiras estas necessidades de reprodução da força de trabalho foram incorporadas por organizações sindicais, partidos políticos e pelo próprio Estado? Procedem as afirmações sobre “o desprezo que tem acompanhado o debate da

questão urbana no Brasil” (MARICATO, 2008e, p.1), sendo este fato específico do país⁴⁴ ou tal “desprezo” se repete em outras nações periféricas do capitalismo e mesmo naqueles países centrais? Existem interesses hegemônicos em manter o debate sobre a cidade fora da política dominante ou, ao contrário, como uma bandeira específica, a questão da moradia se inclui na própria questão do salário? Por que o tema assume tal centralidade para os planejadores urbanos, progressistas e de esquerda, porém não consegue penetrar, significativamente, nas plataformas e nas práticas dos partidos políticos progressistas e de esquerda?

Em trabalho publicado em 1988, Nabil Bonduki vai identificar dois momentos que emprestam características próprias ao movimento urbano por terra e moradia. Para ele, “o problema da habitação popular anterior a 1930 não conheceu a intervenção estatal direta”, que ficou restrita “à legislação normativa e ao controle sanitário” (BONDUKI, 1988, p. 98). Atendida pela produção privada – que “produziu uma ampla gama de soluções habitacionais de aluguel”, que atendia a “todos os estratos sociais não proprietários de São Paulo”. Ofertados do “lúmpen à classe média, passando pelo operário fabril e pelos assalariados de diferentes faixas de renda”, aí estavam desde o cortiço às miniaturas de palacetes (BONDUKI, 1988, p. 99). Como a negociação do aluguel estava entregue à “livre negociação entre o locador e o inquilino”, imperava o domínio absoluto da propriedade. Bonduki (1988, p. 100), demonstra como, no período populista de Getúlio, “o Estado foi mantido à margem dos movimentos de inquilinos que surgiram e que procuraram se manifestar sob a forma de greve”, isto é, “não pagamento de aluguel”. Para aquele autor, tanto “a influência do anarquismo no movimento operário”, que não reconhecia a “responsabilidade estatal na questão habitacional”, como a atitude do Estado liberal, “sem interferir no âmbito da reprodução da força de trabalho”, teriam contribuído para a noção popular que se negava a considerar “o poder público como uma instância à qual deveriam ser dirigidas reivindicações” .⁴⁵

⁴⁴ No mesmo texto, datado de junho de 1988, Maricato registra que “nenhum parlamentar petista foi designado para acompanhar especificamente a Subcomissão de Assuntos Urbanos e Transportes, no início dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte” (MARICATO, 2008e, p.5), dando mostras da pertinência de sua inquietação quanto ao possível desprezo político dado à questão urbana.

⁴⁵ Rolnik (1988, p. 87) identifica influência do movimento anarquista argentino na organização dos inquilinos de São Paulo e Rio de Janeiro contra os aluguéis, que “propunha associações livres de inquilinos, organizadas por bairro ou quarteirão com o objetivo de mobilizar a população para manifestações de rua, disseminar a idéia de um boicote ao pagamento de aluguéis e apoiar inquilinos contra eventuais ações de despejo.”

Enquanto a preocupação social dos urbanistas foi se ampliando e aprofundando ao longo do tempo – embora se mantenham como minorias marginais dentro do próprio campo de atuação, mesmo com a parceria de outros profissionais das áreas da sociologia, antropologia, direito etc. -, sendo possível localizar as contraditórias origens de um “urbanismo social” no segundo pós-guerra⁴⁶, parecera que a postura dos políticos se mantém inalterada, conservando o afastamento que sempre marcou sua relação com a questão, com seu maior envolvimento ocorrendo apenas nos momentos de grandes conflitos e mobilizações. As referências, extraídas das experiências com os planos diretores dos anos 90, demonstram que enquanto os processos no executivo municipal não atraem os políticos, os debates na Câmara são marcados pela “prudência”, e mesmo omissão, de políticos progressistas e de esquerda (SINGER, 1995; CAVALIERI, 1997; PINHEIRO, A. & PINHEIRO, O., 1997).

Por outro lado, os estudos desenvolvidos por Manuel Castells sobre movimentos populares urbanos em países avançados e periféricos parecem demonstrar a existência não apenas de uma relação entre as precárias condições ambientais dos bairros populares e a força da mobilização da população, mas com situações mais amplas de suspensão de direitos políticos por ditaduras, nos casos de nações periféricas, e nos processos segregacionistas que confinam territorialmente grupos étnicos minoritários ou ameaçam setores populares por processos de gentrificação urbana⁴⁷, nos países avançados (CASTELLS, 1980, 2000, 2004).

Estas características, referidas aos sujeitos externos e às ações imprevisíveis dos movimentos de moradia, provocadas por fatores exógenos, devem ser acrescidas da questão das classes sociais que os compõem e que, para Castells, fazem deles movimentos inter-classistas nos países avançados; e que, entre nós, parece congrega um setor social extremamente indefinido do ponto de

⁴⁶ O debate urbano no CIAM, nos anos 40, em nível internacional e o Padre Le Bret, um pouco mais tarde, no Brasil, marcam o momento em que os debates sobre “Arquitetura ou Revolução” se expandem para o tema “Urbanismo ou Revolução” e procuram encontrar propostas de melhores condições de vida das classes trabalhadoras. Esta questão será abordada de maneira mais aprofundada no capítulo dois deste trabalho.

⁴⁷ Para Benhardt, “O termo *gentrification* apareceu pela primeira vez em 1964 no texto de Ruth Glass para descrever um fenômeno observado no centro de Londres. Os bairros mais degradados estavam, aos poucos, recebendo maior investimento de entidades públicas e privadas e parte da classe média britânica estava, gradualmente, trocando subúrbios pelo centro enquanto que os antigos moradores estavam sendo paulatinamente ‘expulsos’”. Disponível em http://www.urbanidades.unb.br/05/artigo_5_eric_bernhardt.pdf Acesso em 09 fev 2009.

vista das relações de produção e, por isso mesmo, instável quanto às relações políticas que funda e desenvolve. Das considerações de Marini, pode-se depreender que é justamente esta “indeterminação” social que leva o movimento popular urbano a abraçar certas reivindicações e confirmar a base teórica de Castells, que defende como causas originais dos movimentos urbanos uma demanda por consumo coletivo (tese apoiada por pesquisadores brasileiros, como Pedro Jacobi, 1983, e mesmo presente em considerações de Ribeiro (1997), mas que, diferentemente do que pensa o sociólogo catalão, não lhes permite ampliar seu universo de atuação política, parecendo mesmo configurar seus próprios limites:

O traço mais dramático da situação foi, sem dúvida, o crescimento espantoso das populações marginais urbanas, aglomeradas em bairros miseráveis, nas favelas, nas periferias. Sem uma posição definida no sistema de produção, já que vive de trabalhos ocasionais, esse subproletariado – que chega a superar, em certas cidades, a terça parte da população total – nem sequer pode unir-se à reivindicação básica do proletariado industrial (a extensão horizontal do emprego ou, melhor dizendo, do direito ao trabalho) e se limitou, na maior parte dos casos, a reivindicações de consumo (MARINI, 1998, p.127).

Como conseqüência e com base na “impossibilidade objetiva de desenvolver uma consciência de classe”, Marini (1998, p. 127), afirma que tais movimentos estariam sujeitos a “manobras políticas demagógicas por excelência”, tendo representado ao longo de nossa história “um dos suportes fundamentais do populismo”. Pensamento do qual comunga Oliveira, que desenvolve um pouco mais as características das reivindicações próprias do movimento, para ele, produtos da “ausência de relação social fundadora”, pois em sua esmagadora proporção em todo o país, compõem o imenso exército de reserva, aos quais “nas condições concretas brasileiras, parece não ter capacidade para dar emprego formal a todos que ingressam na força de trabalho” (OLIVEIRA, 1990, p. 60).

Os movimentos sociais populares são como as marés. ..o que há de decisivo na sua existência e na sua ação, que dá lugar à metáfora, é que são redutíveis, isto é, não lutam a partir de um mínimo, de uma relação social sobre a qual se baseiem as reivindicações e aquém da qual não podem ceder, nem tampouco o Estado ou os governos os podem encurralar...não são portadores de nenhum direito social, mesmo o mais elementar, que é a Previdência Social. Daí que se constituem em alvo privilegiado das “políticas sociais”, as quais, por não repousarem em nenhuma relação social, são sem medida, sem metro ...isto lhes confere a característica de ...maré. (OLIVEIRA, 1990, p. 59-60)

Avançando nas relações políticas ensejadas por tais condições sociais dos movimentos populares, Oliveira vai nos esclarecer o “enigma” da difícil convivência dos partidos progressistas e de esquerda com os movimentos sociais.

Incapazes, por sua posição nas relações de produção, de constituir uma relação política, os movimentos sociais populares teriam a “capacidade” de existir tanto fora como “dentro da política: fora da política, foi o exercício do autoritarismo; dentro da política, foi a prática populista pré-64, que parece repetir-se” (OLIVEIRA, 1990, p. 60). Se esta “flexibilidade” tem suas vantagens – pois foi, provavelmente, através dela que os movimentos populares inauguraram as contestações aos regimes ditatoriais na América Latina, nos anos 70, surgindo na cena da política, apesar da cooptação/repressão sistemáticas feita pelos governos autoritários e a despeito da ausência de partidos políticos (levando muitos estudiosos a celebrar uma nova “política” que, aparentemente, surgia)⁴⁸ -, sua indefinição de classe acaba por determinar relações conflitantes com partidos que buscam se mover além das práticas populistas:

Mas “dentro da política” é geralmente por fora dos partidos, pois, apesar dos esforços do PT, do próprio PMDB e muito secundariamente – salvo na administração Brizola no Rio e na prefeitura de Porto Alegre com Alceu Collares – do PDT, os partidos não têm tido sucesso na tentativa de representar o que não tem presença (OLIVEIRA, 1990, p. 60).

Mas, como, logo após a democratização, o espaço político precisava ser preenchido, o oportunismo de muitos políticos soube aproveitar-se dos movimentos populares, os quais, como “um dos suportes fundamentais do populismo”, possibilitaram a permanência e a ressurreição de muitos representantes públicos, já dados por mortos e enterrados, pelo Brasil afora bem como aqueles que surgem das mãos dos mestres⁴⁹. Igualmente, como “parece que apenas o céu é o limite das reivindicações” dos movimentos (OLIVEIRA, 1990, p. 61), assistimos, na virada dos anos 90, inúmeras gestões progressistas colocadas contra a parede pela incontável demanda dos movimentos populares, acumuladas por anos de autoritarismo, que aprofundou a exploração e as carências sociais. O volume, quantitativo e qualitativo, desta dívida social é de tal dimensão que nenhuma gestão localizada poderá, no curto espaço de tempo de um mandato no executivo municipal ou estadual, sequer atender suas prioridades, expressas nas múltiplas demandas de moradia, saneamento, educação, saúde e transporte, para ficar apenas com as essenciais.

⁴⁸ Entre outros, sobressaem os trabalhos de Ana Maria Doimo, Ilse Scherer-Warren, Maria da Glória Gohn, Eder Sader, Paul Singer e Vinicius Caldeira Brandt.

⁴⁹ Entre os “ressuscitados”, podemos citar Jânio Quadros, Paulo Maluf, Leonel Brizola, Miguel Arraes, Antonio Carlos Magalhães, e como “novidades”: Joaquim Roriz, César Maia, Celso Pita, Paulo Conde (por coincidência, um arquiteto).

Como as gestões populares tiveram o “privilégio” de conviver com a profunda crise fiscal da década de 90, a redução dos recursos orçamentários agravou mais ainda o atendimento das demandas populares, comprometendo a relação dos partidos progressistas e de esquerda com os movimentos; que deram o troco nas eleições seguinte, lançando-se nos braços do populismo oportunista. Ao priorizar um atendimento que mistura cooptação individual, desmobilização política e atendimento clientelístico, a linha política populista extrai, daquela tradição de relacionamento com as camadas populares, que têm profundas raízes na própria história das lutas urbanas do país, dividendos eleitorais e reforça, mais ainda, o caráter de classe indeterminado dos setores atendidos.

Este fato comprova outra característica dos movimentos populares e que, se volta a relacioná-los com o populismo, é a base da política localista, tão preconizada pelo neoliberalismo em seus esforços de redução do Estado e atendimento focalizado das necessidades das camadas populares. Resolvendo, no nível federal, o objetivo da macro-economia neoliberal de priorizar o atendimento das necessidades de acumulação e reprodução do Capital, a proposta de despachar as carências sociais para os outros entes federativos e para as parcerias com o privado coincide com aquele caráter dos movimentos populares, que alimenta o clientelismo e acaba, em um movimento cíclico, opondo forças políticas regionais à “modernização” da administração pública defendida pelo neoliberalismo. O que, se explica os percalços das gestões neoliberais, tendo que engolir os coronéis regionais e suas demandas localizadas – em mais uma versão da combinação nacional do “moderno e do arcaico” -, não deixa de ter profundas relações com o tema deste trabalho, pois não esqueçamos que a Constituição Federal delegou aos municípios a realização da função social da cidade. Será no cenário municipal que, em torno do Plano Diretor, irão se congregiar os movimentos populares urbanos e as forças políticas e econômicas locais, constituindo-se em fatores determinantes dos seus futuros resultados:

São os governos, muito mais os estaduais e os municipais, os destinatários das reivindicações dos movimentos sociais populares e nesta relação sem mediação existe quase tudo para o restabelecimento das práticas políticas populistas; ou para sua continuidade, melhor dizendo (OLIVEIRA, 1990, p. 59-60).

Vejamos, agora, dentro deste quadro mais amplo das relações dos movimentos sociais com os partidos e o Estado, como se comporta,

especificamente, a questão urbana em geral e a brasileira em particular enquanto campo de conflito entre o Capital e o Trabalho em torno do ambiente construído. Do ponto de vista do sistema capitalista, a espoliação do trabalhador dos seus instrumentos do trabalho – condição indispensável para que ele se apresente como vendedor de sua força de trabalho -, o torna um assalariado e implica na separação entre local de trabalho e local de vida. “A dicotomia entre o viver e o trabalhar é uma divisão artificial imposta pelo sistema capitalista”, que obriga o trabalhador a enfrentar uma dupla jornada de luta, pois

A separação dos locais de trabalho e de viver significa que a luta do trabalhador para controlar as condições de sua própria existência divide-se em duas lutas independentes. A primeira, localizada no local de trabalho, refere-se às condições de trabalho e à taxa de salário que oferecer o poder aquisitivo para bens de consumo. A segunda luta, travada no local de viver, é contra formas secundárias de exploração e expropriação, representadas pelo capital mercantil, propriedade fundiária etc. (HARVEY, 1982, p. 8)

Para Harvey, que analisa a questão em sociedades de capitalismo avançado, mas que em certa medida pode iluminar aspectos de nosso tema, a necessidade de elementos como habitação, transporte, lazer e equipamentos – que “podem ser privadamente apropriados – coloca o trabalho numa posição antagônica à da propriedade fundiária e à da apropriação de renda”, bem como “à dos interesses da construção que procuram lucrar com a produção dessas mercadorias”. Deste antagonismo, surgem as rebeliões de comunidades contra toda ameaça ao seu padrão de vida, do aumento de aluguéis a construção de vias expressas e projetos de renovação urbana. Nas condições próprias dos países centrais, a luta com vistas a manter “qualidade de vida” pressupõe defender valores imobiliários, razão pela qual “cada proprietário está muito interessado em assegurar que a vizinhança em conjunto seja bem conservada” (HARVEY, 1982, p. 9). Como a tendência dos investidores é “maximizar a taxa de retorno de seus capitais”, ocorrerá que “eles ajustarão suas estratégias às condições em vigor”, cabendo aos trabalhadores reagir a esta situação – “mudando-se para locais onde a habitação seja mais barata ou estabelecendo controles sobre a renda e códigos de habitação”- dependendo o resultado desta disputa de uma série de fatores, “tanto do poder econômico como político, circunstâncias da oferta e da procura num determinado local e época, e das alternativas que cada grupo se dispõe” (HARVEY, 1982, p. 10).

Esta base geral do conflito coloca toda e qualquer classe social sob ameaça daquele setor do capital, pois a própria dinâmica urbana abre possibilidades

de negócios mesmo em áreas que podem ferir interesses de camadas de alta e média renda. Nestes casos se enquadram os movimentos de vizinhos em bairros valorizados da zona sul do Rio de Janeiro, organizados contra empreendimentos de impacto ambiental nas proximidades de suas residências (PORFÍRIO, 1981), dos profissionais liberais da zona leste de São Paulo - há décadas em luta contra o aumento da densidade e dos gabaritos na região e reunidos no Movimento Defesa São Paulo - e até mesmo as associações que defendem ambientes naturais e construídos com interesse de preservação para toda a cidade, caso do movimento em Belém pela defesa do Bosque do Museu Emilio Goeldi e dos inúmeros grupos da sociedade civil que se mobilizam contra demolição de monumentos históricos devido à ampliação de vias veiculares. Potenciais aliados das reivindicações da classe trabalhadora, estes movimentos podem, entretanto, se expressar como forças contrárias à regularização de áreas populares, pois as leis do mercado imobiliário ameaçam com a desvalorização das propriedades vizinhanças que apresentem heterogeneidade social. Desta forma, combinando atitudes sistêmicas e anti-sistêmicas, a questão urbana coloca em posição instável até mesmo as camadas mais privilegiadas da sociedade, mas que podem, através de determinadas políticas do capital, atingir e influenciar as camadas populares da população.

Como aqui nos interessa justamente o universo específico daquelas camadas populares – já definidas como composta por aqueles cujos “níveis de consumo estão próximos aos mínimos socialmente necessários para a subsistência” (WEFFORT, 1980, p. 81) -, buscaremos articular os estudos de Harvey à nossa realidade, o que significa relacioná-los àquele trabalhador que, devido aos “limitados recursos para exercer uma demanda efetiva”, é obrigado a “se virar com aquilo que consegue”, isto é, “exíguas habitações sem infra-estrutura e precariamente construídas”. Como nos demonstram vários estudos (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987; BONDUKI, 1988; RIBEIRO, 1997), que analisam a trajetória histórica da moradia popular em nosso país, dos cortiços aos loteamentos irregulares e clandestinos, a quase totalidade dos trabalhadores no Brasil vem sendo atendidos desta forma por um setor do capital fundiário e imobiliário que, apesar de ilegal e irregular perante a legislação urbanística vigente, tem assegurado a sobrevivência de um certo tipo de capitalismo que, como afirmou Harvey apoiando-se em Marx, domina o trabalho também na esfera do consumo, reduzindo-se a isso o fundo de consumo para o trabalho (HARVEY, 1982, p. 12). Porém, como esta luta entre

trabalhador, proprietários fundiários e capital imobiliário pode ser contraproducente ao sistema dominante, o Capital em geral “precisa, periodicamente, jogar seu peso na balança para produzir desfechos que sejam favoráveis à reprodução da ordem social capitalista” (HARVEY, 1982, p. 12). A Lei de inquilinato de Vargas, que interfere nos negócios dos proprietários que amealhavam renda de aluguel, se aparentemente é favorável aos trabalhadores – que deixam de sofrer os abusos dos aumentos sem controle -, na verdade beneficia o capital industrial, pois não apenas leva os recursos antes aplicados nas casas de aluguel para os investimentos no setor produtivo, como reduz o valor da reprodução da força de trabalho ao reduzir seus gastos com moradia (BONDUKI, 1988).

Argumenta Harvey (1982, p. 12) que haveria “uma certa regularidade e um racionalismo subjacente” às intervenções do capital, feita em geral “através da intermediação do poder do Estado”, e reunidas em “quatro grandes categorias: propriedade privada e casa própria, custo de vida e custo da força de trabalho, administração do consumo coletivo dos trabalhadores e relações com a natureza e disciplina do trabalho”. Examinemos aquelas relacionadas com nosso tema e, à luz das condições específicas de um país periférico, verifiquemos como se reproduzem no Brasil. A primeira – “propriedade privada e casa própria” - relaciona o trabalhador com a possibilidade de aceder à propriedade privada, promovendo a “ética de um ‘individualismo possessivo’” no sentido estudado por McPherson⁵⁰, além da fragmentação dos trabalhadores em “‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários”. Este procedimento - utilizado desde o Estado Novo, de maneira limitada nos programas da Casa Popular⁵¹ nas obras dos Institutos de Pensão, e que se expande no discurso do BNH - tem o efeito de colocar “o capital financeiro numa posição hegemônica com relação ao funcionamento do mercado de habitações”, além do fato de que o financiamento habitacional do “trabalhador hipotecado até o pescoço” o transforma num “bastião da estabilidade social” (HARVEY, 1982, p. 13). Como efeito colateral, a propriedade da moradia leva o trabalhador a se transformar, também, em um prisioneiro de uma “luta por apropriação de valores por causa dos flutuantes padrões de custos e benefícios

⁵⁰ MACPHERSON, C. B., **A teoria política do individualismo possessivo, de Hobbes a Locke**. Paz e Terra, 1979.

⁵¹ Nabil Bonduki e Sergio Azevedo têm desenvolvido pesquisas sobre as origens e desdobramentos das políticas de habitação popular no Brasil, sendo referência e consulta obrigatória para o entendimento das determinações que fazem a história do tema da moradia das camadas populares.

externos produzidos no ambiente construído”, podendo tornar-se tanto um militante por melhorias ambientais quanto se opor às vizinhanças de baixa renda nas proximidades de sua propriedade.⁵²

A casa própria, em suma, convida uma fração da classe trabalhadora a comprometer sua luta inevitável pela apropriação do valor nas sociedades capitalistas, de uma maneira muito diferente. Ela a coloca do lado do princípio da propriedade privada e frequentemente leva a se apropriar de valores às custas de outras facções da classe trabalhadora (HARVEY, 1982, p.14).

A segunda categoria, analisada por Harvey, concernente às relações entre “custo de vida e taxa de salário”, ao se referir a um aspecto das relações sociais de produção dos países centrais – e não às questões essencialmente ideológicas do sistema capitalista, como o tema da “casa própria”, largamente utilizada no Brasil⁵³ -, a faz diferir radicalmente da situação vivida pelas camadas populares brasileiras. Se, nos países avançados, os movimentos do capital ocorrem no sentido do equilíbrio entre os gastos com a reprodução da força de trabalho e a remuneração dos trabalhadores, buscando evitar possíveis pressões sobre os salários para cobrir aumento com tais gastos, que provocaram alianças provisórias entre trabalhadores e industriais em oposição aos interesses dos proprietários fundiários ou contra a extorsão produzida pelo aluguel, no Brasil tais atitudes, quando ocorreram, foram marcadas pela ambigüidade e, no fundo, terminaram por agravar a situação das camadas populares.

Feitas “através da intermediação do Estado”, as ações que favorecem o capital se disfarçam em medidas que, somente nas aparências, se dirigem ao atendimento das necessidades dos trabalhadores. O caso da Lei do Inquilinato, promulgada pelo governo de Getulio Vargas na década de 40, longe de ter sido “uma medida social” ou “de proteção aos interesses dos inquilinos”, era “uma intervenção do Estado que contribuirá para destruir o modelo da casa alugada e implantar o da casa própria” (VILLAÇA, 1986, p. 51). A crise de oferta de moradias

⁵² Outro não é o comportamento de setores do movimento popular em São Paulo que, ao ocupar um terreno para construção de unidades habitacionais em regime de mutirão financiado pela Companhia Habitacional do Estado, tomam imediatas providências no sentido de evitar a vizinhança de baixa renda, através da constituição de condomínios fechados e vigilância ostensiva para impedir “invasões” (BURNETT, 2007a). Ou das classes médias que se opõem à criação de Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, nas proximidades dos seus bairros ditos “nobres” (RIBEIRO, 2003).

⁵³ Ficou famoso o bilhete de Sandra Cavalcanti ao General Castelo Branco, disponibilizando o que seria o projeto de Carlos Lacerda para enfrentar o déficit habitacional, através da criação de um banco de financiamento em escala nacional, através do qual, entre outras conseqüências positivas, ela aponta a transformação do operário rebelde em um proprietário favorável ao establishment (SILVA, 1989).

de aluguel já se arrastava desde os anos 1910-1920 – demonstrando que as crescentes opções de investimento do capitalismo brasileiro tornavam cada vez menos atraente a aplicação de capital em casas de aluguel (VILLAÇA, 1986, BONDUKI, 1988) - e a Lei do Inquilinato vem se juntar às outras medidas que favorecem o modelo da casa própria. Neste momento, para Villaça, se articulam os movimentos que simultaneamente farão surgir o mercado imobiliário brasileiro legal e ilegal, pois enquanto o Estado regulamenta as condições jurídicas que incentivam a produção da casa própria e divulga a ideologia da propriedade imobiliária, empreendedores imobiliários e construtores deixam de atender às camadas populares que passa a ter na autoconstrução a solução do seu problema de moradia, implantada nos loteamentos irregulares acessíveis graças à expansão dos transportes coletivos (VILLAÇA, 1986, p. 51-52). A relação entre os dois processos é exposta por Ribeiro, na então Capital Federal da República:

Até os anos 30, o acesso à moradia era predominantemente realizado através do aluguel. Esta forma de circulação de moradia começa a mudar nos vinte anos compreendidos no período 40/60, quando se desenvolve o princípio da “casa própria”...o desenvolvimento da casa própria é fruto da expansão considerável da construção de apartamentos e da autoprodução periférica (RIBEIRO, 1997, p. 255)

Mas, qual relação tem este processo com a questão do custo de vida e taxa de salário? Este fato é a consequência urbana da “industrialização com baixos salários”, pois, citando Lipietz, Maricato (1996a) lembrará que os 20% da população do Brasil que se apropriam de 2/3 da riqueza nacional correspondem a um mercado equivalente a um país médio da Europa, tornando supérflua para o consumo interno a maior parte da população. Porém indispensável como oferta de mão de obra barata para a produção dos bens luxuosos consumidos por aquela minoria. Assim,

até o trabalhador da indústria fordista (automobilística) é levado freqüentemente a morar em favelas, já que nem os salários pagos pela indústria e nem as políticas públicas de habitação são suficientes para atender as necessidades de moradia regulares, legais (MARICATO, 1996a, 43).

Vemos, assim, que a contradição entre o custo de vida – no qual os itens habitação e alimentação têm um peso significativo – e a taxa de salário no Brasil⁵⁴ foi resolvida pela fórmula que articula características de três fatores, aparentemente desconectados: o processo industrial com baixos salários, o mercado imobiliário

⁵⁴ Em 1994, o país ocupava o penúltimo lugar em uma lista de 40 países analisados quanto à participação do salário no produto industrial (MARICATO, 1996a).

associado à especulação fundiária e os investimentos públicos elitistas, dando como produto a moradia ilegal e o urbanismo segregador. (MARICATO, 1996a, p. 43)

Mas, por que tal combinação de fatores, desfavoráveis aos trabalhadores, foi constituída no Brasil? Será que a natureza do capitalismo dos países avançados ou o caráter do Estado, resultante dos processos históricos, são mais racionais e humanos? Afinal, as deseconomias urbanas e a degradação ambiental são os frutos inevitáveis de tal modelo de urbanização que, se afetam prioritariamente os trabalhadores, acabam por interferir no próprio sistema capitalista e nos custos do Estado, obrigado, periodicamente, a investir em melhorias urbanas e habitacionais.

Esta dicotomia não se resume a uma questão espacial, mas tem conseqüências sobre a própria ideologia do trabalhador, pois a questão de vida implica sua subordinação maior aos valores burgueses dominantes. Neste aspecto, a questão da casa própria leva à constituição de novas necessidades que, no modelo fordista dos países centrais, amplia consideravelmente a própria produção e consumo de produtos industriais.

A necessidade de reprodução da força de trabalho é assim traduzida num conjunto específico de atividades de produção e consumo dentro da unidade familiar, numa economia doméstica que, se quiser funcionar bem, requer valores de uso sob a forma de ambiente construído (HARVEY, 1982, p. 7).

Mas, outra é a dinâmica capitalista em um país periférico e dependente. A “industrialização com baixos salários” (MARICATO, 1996a) tem efeitos múltiplos, pois enquanto a concentração de renda limita o mercado consumidor – aí incluído o da produção habitacional -, possibilitando a existência e a tolerância com o mercado ilegal – aí incluído o da produção urbanística e habitacional -, as condições históricas de organização e mobilização das classes trabalhadoras limitam a qualidade das conquistas sociais. Como, também, as condições de dependência e capitalização internas se agravam historicamente, a reprodução e acumulação capitalistas exigem novos avanços da exploração sobre as condições de reprodução da força de trabalho, tendem a arrancar mais e mais do Estado e agravar a qualidade de vida das camadas populares. Situação que se expressa nas constatações de Villaça, quando afirma que “morar numa favela em São Paulo em 1986, representa miséria muito maior do que morar num cortiço de São Paulo em 1886” (VILLAÇA, 1986, p. 104) ou nas observações de Bonduki:

Hoje um terreninho nu e cru é a aspiração consagrada da grande maioria da população de baixa renda. O rebaixamento das condições de habitação atingiu tal profundidade que boa parte dos trabalhadores de pequena renda perdeu a referência do que significa morar na cidade (BONDUKI, 1988, p. 129).

Vejamos, a seguir, como o movimento popular urbano, este fugidio personagem político, irá se articular com o universo da técnica quando o projeto popular da Reforma Urbana, centrado nas carências urbanas e habitacionais dos trabalhadores, passa a assumir um caráter cada vez mais dependente do planejamento urbano e dos seus operadores, os urbanistas e os legisladores.

CAPÍTULO 2

O PLANO DIRETOR REABILITADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

2.1 Plano Diretor como Instrumento de Reforma Urbana?

...os movimentos sociais urbanos, e não as instituições de planejamento, são os verdadeiros impulsores da mudança e da inovação da cidade.

Manuel Castells

A inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo sobre política urbana, inédito em cartas magnas anteriores, foi saudada, como “a maior conquista social resultante das mobilizações que marcaram os anos 80” (MARICATO, 2001, p. 100), uma vitória histórica do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Referindo-se a temas reivindicados pelo movimento – tais como controle da especulação imobiliária, através da taxação de imóveis ociosos, e aplicação do usucapião urbano, que abria possibilidade de regularizar ocupações ilegais da população de baixa renda -, o texto constitucional relacionava “desenvolvimento urbano com função social da cidade e da propriedade”. E trazia como “instrumento básico da política municipal”, isto é, como procedimento técnico e legal para planejar e implantar tais premissas, o Plano Diretor, responsabilidade do executivo municipal a ser aprovado pela Câmara de Vereadores.

Vale a pena transcrever na íntegra os artigos 182 e 183 que compõem o capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988, pois dessa forma podemos proceder a uma verificação quanto à sua relação com os “três princípios básicos” da Reforma Urbana e que, sinteticamente, defendem a gestão democrática da cidade, o controle da propriedade privada urbana e a regularização de áreas de posse ilegal (Cariello, 1999:50; Ribeiro, 2003:15):

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Antes de nada, vale ressaltar a abertura do texto, no qual o conceito de “desenvolvimento urbano” ocupa lugar central, dele resultando “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e o “bem-estar de seus habitantes”. Complementando esta taxativa imprescindibilidade do “desenvolvimento urbano”, ressurgiu no cenário nacional o Plano Diretor, lei municipal a ser aprovada pela Câmara de Vereadores, transformado agora em “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, com a tarefa também de “ordenação da cidade”. Pode-se considerar que o artigo 182 e seus parágrafos 1º e 2º representam o contexto geral a ser seguido pela política urbana municipal, com o parágrafo 3º mantendo o consagrado direito da propriedade de receber “prévia e justa indenização em dinheiro”, em caso de desapropriação. O último parágrafo do artigo 182 e seus incisos se referem ao reivindicado controle sobre a propriedade privada ociosa e à legalização do IPTU progressivo, mas interpõe para sua realização procedimentos que se estendem no tempo. Já o artigo 183 é todo ele dedicado a usucapião urbana, não extensível aos imóveis públicos, a ser reconhecida individualmente aos possuidores mansos de lotes até 250m², o que nega, em princípio, sua aplicação de forma coletiva, “modo pelo qual melhor atenderia à regularização de áreas ocupadas por pessoas de baixa ou nenhuma renda” (BALDEZ, 2003, p. 88).

Examinemos como o texto constitucional se relaciona com a proposta da RU. Na emenda popular que foi à Assembléia Constituinte, a plataforma do projeto

da Reforma Urbana estava estruturada em cinco pontos, segundo Guimarães e Abicalil (1990, p. 45), referentes a: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade; ou em quatro itens, conforme Maricato (1997a, p. 311): propriedade privada urbana, política habitacional, transportes e serviços públicos e gestão democrática da cidade. Qualquer que seja a versão aceita, está claro que a Constituição se omitiu quanto a três itens da plataforma, quais sejam habitação, transporte e serviços e gestão democrática, além de reduzir significativamente a legislação sobre propriedade privada urbana e contornar o reconhecimento do direito coletivo de posse em áreas públicas. A divulgação, como anexo no citado trabalho de Guimarães e Abicalil, dos diversos momentos de votação dos textos referentes ao capítulo sobre política urbana da Constituição, oferece a possibilidade de verificar a redução do espaço político que as propostas populares sofrem paulatinamente no desenrolar da constituinte e que redundam no conteúdo dos artigos 182 e 183. Assim, enquanto na votação do primeiro turno, em novembro de 1987, o parágrafo 10 do artigo 214 afirma que “a população do município, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento de seu eleitorado, poderá ter iniciativa de projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairro” (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p. 65), na votação do segundo turno, em maio de 1988, todo ele desaparece, deixando um vazio quanto aos procedimentos democráticos de participação popular. Já a referência ao transporte coletivo urbano – “serviço público essencial de responsabilidade do Estado, podendo ser operado subsidiariamente através de concessão ou permissão” -, presente na votação de novembro de 1987, passa a ser “de responsabilidade do município” na votação de maio de 1988, para desaparecer na íntegra no texto final de outubro de 1988 (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p. 66-67).

Quanto à também festejada inclusão da função social da propriedade urbana, nada tem de novo, pois já estava presente na Constituição de 1946⁵⁵ e foi mantida mesmo na Carta elaborada sob a ditadura militar, em 1967⁵⁶. Como

⁵⁵ Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, Título V, Da Ordem Econômica e Social: Art. 147 - *O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.*

⁵⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, Título III, Da Ordem Econômica e Social: Art. 157 - *A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade;*

novidade, apenas que a inócua presença deste indefinido princípio passa a fazer referência também à cidade, ganhando no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal de 1988, o Capítulo II, que tem os artigos dedicados à política urbana. Junto ao lugar-comum da função social da propriedade e sua relação com a própria cidade, foi consagrada uma novidade, tanto em termos de constituições anteriores quanto em relação à plataforma da RU: “política de desenvolvimento urbano e função social” foram remetidas para as instâncias municipais, onde deveriam ser fixadas em lei. A imprecisa conquista jurídica – pois devido a “resistências, do lado dos parlamentares conservadores”, a Carta Magna foi incapaz de “definir claramente a função social da propriedade” (COELHO, 1990, p. 38) -, provocará uma nova etapa nas ações do já então Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que se dispõe a aprofundar a questão de forma a chegar a um consenso interno quanto à sua relação com a luta urbana⁵⁷. Mas, como observamos quando analisamos a constituição do ideário da RU, esta será uma fase decisiva da história do movimento, que ocorrerá essencialmente em um reduzido espaço de debates, fortemente especializado no campo do urbanismo e do direito e - sério agravante de tais condicionantes -, acontecerá em um contexto nacional de implantação das primeiras medidas políticas e econômicas de corte neoliberal pelo governo federal. O aprofundamento da redução dos investimentos sociais, já iniciados pelo governo da Nova República – que se caracteriza pela conjuntura nacional de crise fiscal do Estado, mas obrigado a manter o financiamento do capital privado (OLIVEIRA, 1992) - e que afeta drasticamente a vida nas cidades (MARICATO, 1996a), marca também o início de uma ofensiva de repressão e criminalização dos movimentos populares de oposição ao governo⁵⁸, fatos que contribuíram para fortalecer o isolamento do movimento da RU. As ações do Estado combinam, simultaneamente, as clássicas medidas de forças repressivas com outras de coesão social, estas materializadas nas alternativas de participação sob incentivo institucional, como a Comunidade Solidária, criadas para cooptação e domesticação

⁵⁷ O II FNRU, realizado em São Paulo nos dias 28 e 29 de outubro de 1989, tinha como objetivos “elaborar os princípios básicos a serem considerados para a formulação das leis orgânicas, dos planos diretores, de políticas setoriais urbanas, bem como a Lei de Desenvolvimento Urbano, ora em tramitação no Congresso Nacional” (GRAZIA, 1990:89).

⁵⁸ Como uma forma de punição, a criminalização recorre à opinião pública para funcionar como o que Gramsci chama de “instrumento de sanção”. (GRAMSCI, 2007:28), isto é, combinada com a repressão policial passa a ser uma forma de coerção social, que opõe, aos “interesses comuns” da sociedade, os grupos que a contestam e permite justificar o uso da força contra as ações de tais grupos, com as finalidades de isolamento social e desqualificação de seus projetos políticos.

da mobilização e organização popular e a abertura de espaço para fortalecimento da atuação das ONGs, que passam a ser regulamentadas como condição para parcerias com o Estado (MONTAÑO, 2003; SILVA, 2003). Dessa forma, os movimentos de reforma neoliberal do Estado brasileiro são, obrigatoriamente, ações de desmobilização e cooptação dos movimentos populares em geral (SAES, 1990; PETRAS, 1999; FILGUEIRAS, 2008b e 2008b), pois correspondem a um duplo movimento, que atrai para a colaboração com o aparelho do Estado aqueles que se dispõem a uma “participação cidadã”, negando espaço e criminalizando, simultaneamente, os que insistem na política autônoma e nos interesses de classe.

Mas, dentre todas as omissões e supressões de temas centrais no projeto da RU, no processo constituinte, a mais intrigante é aquela que se refere à política habitacional, pois, diferentemente de questões como participação popular ou transportes coletivos, nem sequer consta das votações preliminares da Comissão de Sistematização (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990). Por que este desconhecimento, por parte da Assembléia Constituinte, da questão habitacional, se ela está no centro – ainda que, do ponto de vista espacial, se encontre principalmente na periferia, dando a impressão de algo externo e alheio à cidade legal – da questão urbana brasileira? Na verdade, diferentemente de aspectos abstratos e gerais “como função social da cidade, desenvolvimento urbano ou bem-estar de seus habitantes”, a habitação se refere a um tema que, longe de poder ser confinado em limites municipais, tão ao gosto dos defensores do “poder local”, diz respeito à política econômica nacional, pois

a moradia é uma mercadoria especial. Ela demanda terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para a venda. Neste sentido, ela tem uma vinculação com a macro-economia já que o mercado depende de regulação pública e subsídios ao financiamento. Ao disputar investimentos com outros ativos financeiros, ela exigiria mover o coração da política econômica. (MARICATO, 2001, p. 118).

Frente a tal ameaça, que ameaça, mas também unifica interesses dos capitalistas em geral e do mercado imobiliário em particular, como procedeu “a composição conservadora” da constituinte? Curiosamente, da mesma forma em que, nos idos de 1963: levando a decisão para a omissão sobre a questão da moradia na resposta do governo federal ao documento final do SHRU. A comparação entre as duas iniciativas oriundas daquela época, a de setores da sociedade civil - expressa no documento do Seminário do Hotel Quitandinha - e a do Estado, isto é, do governo João Goulart, aponta para o fato que, no caminho entre Petrópolis e Brasília, algo se

perdeu ou, no mínimo, sofreu uma metamorfose. O papel protagonista que o tema da Habitação desempenhava no documento do Seminário de Habitação e Reforma Urbana assume um rol coadjuvante na proposta do Governo⁵⁹, que centra a principalidade – que coincidência! - no planejamento físico territorial e na tarefa do Conselho de Política Urbana, COPURB, enquanto órgão com objetivos de “estudar os problemas urbanos do país e elaborar diretrizes da política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético” (SERRAN, 1976; BASSUL, 2005). Ironicamente, quando a moradia assume a centralidade em um programa de cunho federal, já então configurada na política habitacional dos militares, ela será dirigida para constituir aquela “regulação pública” e os inevitáveis “subsídios para o financiamento”, que se apresenta com o discurso da habitação popular, mas de fato serve aos interesses do mercado imobiliário (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987) que, através do BNH conseguiram a reivindicada política de industrialização da construção civil (RIBEIRO, 1997; SILVA, 1989). Vemos assim que, longe de “mover o coração da política econômica”, se tratou de proceder a uma verdadeira transfusão de recursos, públicos e dos trabalhadores, para subsidiar o mercado imobiliário, privado e de luxo. Em vez do COPURB, os militares criam o SERFHAU, apêndice dependente do BNH (FELDMAN, 2005) que se propunha ser a “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado”, isto é, aquele que “compreende, em nível regional e municipal, os aspectos econômico, social, físico e institucional”⁶⁰.

Além de exigir “mover o coração” da macroeconomia, isto é, definir uma política de âmbito nacional, a moradia reclama uma intervenção micro, ou seja, no nível municipal. Isto porque, ao enfrentar a questão da terra urbanizada, é preciso definir a própria localização dos programas habitacionais, pois “a produção de moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua”, isto é, “terra servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além de equipamentos de educação, saúde etc.)” (MARICATO, 2001, p. 119). Essa questão fundiária foi “resolvida” pelo

⁵⁹ Ainda que, no discurso do presidente João Goulart à nação, a questão habitacional em geral e da moradia popular em particular se faça presente tanto na Introdução quanto na Política de Desenvolvimento Social, o posterior decreto de criação do Conselho de Política Urbana, COPURB, submete o problema habitacional ao planejamento físico territorial, ou seja, o reduz a uma questão local. (SERRAN, 1976, p. 47-52).

⁶⁰ Decreto 59.917. Disponível em

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=191348>. Acesso em: 13 jun. 2008

BNH e pelas COHABs através da expansão horizontal da cidade e sem rigor quanto à instalação prévia de infra-estrutura e serviços, ignorando as propriedades imobiliárias urbanas bem localizadas, que se mantinham ociosas pelo interesse de captação de futuras valorizações urbanas. Ciente do risco de uma renovada periferação das cidades, a Emenda Popular da Reforma Urbana defendia, em três dos seus 23 artigos – que sempre apontam para a centralidade da questão habitacional –, medidas concretas para realização de uma política habitacional de interesse social:

Art. – Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam:

I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação;

II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria;

III – regulação do mercado imobiliário urbano e proteção do inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos alugueis residenciais;

IV – assessoria técnica à construção da casa própria.

Art. – Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

Parágrafo Único. É proibida a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programas de habitação de interesse social.

Art. – Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agências que coordenarão as políticas gerais de habitação.

1º As políticas e projetos habitacionais serão implementados pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto da aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

2º Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

3º Os contratos de compra, venda, cessão e aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo vedado o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

4º As prestações mensais referentes a empréstimos para a compra ou construção de habitação própria não poderão comprometer mais de 20% dos rendimentos familiares.

Evitando enquadrar o conflitante tema dos empreendimentos imobiliários populares, o capítulo sobre política urbana da Constituição tergiversou sobre a questão habitacional, que teve de ser enfrentada pelo projeto de RU em etapa posterior, infelizmente (e coincidentemente), quando as condições de mobilização popular já se apresentavam em refluxo. Delegada aos Planos Diretores, dentro de suas atribuições de “ordenamento do território”, a determinação de espaço para habitação de interesse social tem sido o gargalo de municípios e estados que se

enfrentam com interesses locais de proprietários fundiários e capital imobiliário⁶¹, fortalecidos e disfarçados pela dinâmica urbana consolidada das nossas cidades (VILLAÇA, 2001). Mesmo com significativa disponibilidade de recursos federais, que atualmente já possibilitam uma produção habitacional de interesse social regular e volumosa, os procedimentos seguem prioritariamente caminhos clientelistas entre setores dos três níveis de governo e os representantes legislativos, mantendo-se o impasse quanto à localização dos empreendimentos populares (ROLNIK, 2008) O que reforça crenças e análises sobre a continuidade de uma tendência urbana de periferação das cidades, institucionalizada pelo BNH e que conserva a hegemonia de seus vetores políticos e econômicos, mas principalmente sua ideologia no campo do planejamento urbano:

Em particular, o desconhecimento do problema da moradia como questão central fundiária e imobiliária em qualquer plano urbanístico ou gestão urbana, revela a iniquidade do urbanismo no Brasil, verdadeiro campo de “idéias fora do lugar” (MARICATO, 2001, p. 118).

Mas não é um “privilégio” do Brasil esse tratamento dado à questão da habitação popular. Problema histórico de dimensão planetária⁶², as péssimas condições da moradia das camadas populares – e que não se restringem aos países periféricos, mas está presente também nas nações centrais do capitalismo, conforme demonstra Mike Davis em Planeta Favela (2007) -, levaram a que, muito justamente, o direito à moradia fosse transformado “na principal reivindicação da ação internacional desencadeada por vários países no grande encontro do Habitar 2, realizado em 1996” (BALDEZ, 2003. p. 86). Apesar das pressões, a posição contrária dos Estados Unidos e do Japão – países onde, segundo Maricato (2001, p. 173), “a lei é respeitada, o que poderia obrigar esses estados a admitir invasões de imóveis, por exemplo, o que resultaria em ferir o direito de propriedade para acatar o direito de moradia” – foi decisivo para impedir a aprovação da proposta. Ainda segundo Maricato (2001, p. 173), “a resistência norte-americana foi resolvida” ao ser apensada a palavra “progressivamente” ao direito à moradia dessa forma, “o que seria direito subjetivo público passou à norma de programa a ser implantada quando

⁶¹ Várias avaliações dos Planos Diretores Participativos, realizados no início de 2000, após a aprovação do Estatuto da Cidade, apontam para a dificuldade de determinar áreas, urbanizadas e bem localizadas, como reserva para construção de empreendimentos habitacionais de interesse social, sendo um dos temas – depois das propostas de Solo Criado – que mais foram combatidos pelos empresários e proprietários. (BUENO & CYMBALISTA, 2007)

⁶² Para Engels, já em 1872, o problema da habitação no capitalismo “se resolve exatamente como outro problema social qualquer: pelo nivelamento gradual entre a oferta e a procura, solução que reproduz constantemente o problema e que, portanto, não é solução” (ENGELS, 1974:41).

e se parecesse conveniente aos aludidos signatários” (BALDEZ, 2003, p. 86). Assim, uma das mais persistentes contradições do capitalismo (ENGELS, 1974; VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1987), demonstra que seu enfrentamento pelos Estados nacionais continua caracterizado... pelo não enfrentamento; graças à capacidade de assimilação do capitalismo, a questão acaba se tornando funcional ao sistema, pois apesar de campo de amplos conflitos sociais, representa também muito retorno político para os que sabem, clientelisticamente, explorar a situação. Como ambos, conflitos e ganhos políticos, ocorrem no âmbito local, dos males o menor, pois assim pode-se deixar, fora de tal imbróglio, o coração do sistema!

Frente ao processo de esvaziamento, no texto constitucional, de questões caras à Reforma Urbana, por que saudar o capítulo sobre política urbana como uma conquista? E mais, frente à omissão quanto a uma política habitacional pelo governo federal ou referências sobre a necessidade de controle do transporte coletivo urbano, por que os debates posteriores se concentraram nas críticas ao Plano Diretor? No caso das omissões, acreditavam as lideranças políticas e técnicas do movimento ser possível, durante o processo de regulamentação dos artigos 182 e 183, a reversão daqueles vazios? Em relação ao Plano Diretor, as críticas estavam fundamentadas na compreensão das conseqüências danosas que o retorno às práticas de planejamento municipal poderia trazer á mobilização e organização do movimento popular? Ou as preocupações se limitavam a um formato de Plano Diretor “de gabinete”, consolidado nos anos do autoritarismo e que alguns estudiosos (GRAZIA, 1990; ROLNIK, 1997; RIBEIRO, 1997a) consideram responsável pela negação dos conflitos urbanos por meio da mistificação do poder da racionalidade técnica? Ou haveria que aceitar o combate em terreno próprio do “inimigo”, haja vista o reconhecimento do “enorme espaço e poder conferido a um segmento – os urbanistas – que teoricamente detêm o poder sobre a cidade” (ROLNIK, 1997, p. 358)? Para o movimento da RU, ao estar “grudado na Constituição”, o processo obrigatoriamente teria que passar pelo Plano Diretor:

Coisa que não estava na emenda, nunca teve, nunca tinha pensado nisso, queria jogar fora esse negócio, as experiências do PD. Tralha, inútil, tecnocracia, urbanismo excludente, já tinha críticas, como é que entra PD lá no meio. E PD grudado na Constituição, tendo que passar qualquer definição instrumental, tendo que passar pelo PD. Aí que nós chamamos um debate entre nós, prefeituras e falamos e agora? Vamos reconceituar PD, vamos fazer do limão uma limonada, vamos chamar PD de outra coisa. Não mais aquele processo, um novo processo. E levantamos essa hipótese e aí teve muito experimento, na ponta, dessa outra constituição. E o próprio

projeto de lei de elaboração do PD de SP, em 90, foi isso. Já levantamos a discussão participativa, do pacto, dos conselhos, dos instrumentos, da outorga onerosa, das zonas especiais de interesse social, e muitas outras cidades começaram esse debate, logo depois: em Recife, em Natal, várias cidades brasileiras começaram (ROLNIK, 2007).

O debate que vai se iniciar, entre os quadros técnicos e políticos da RU, em torno do Plano Diretor e que, posteriormente, irá condicionar o eixo de suas práticas nos municípios, coloca a questão da inexistência de qualquer referência aos meios de ação propostos pela emenda, e mesmo pelo projeto da RU, para atendimento das reivindicações populares. Por acaso, durante sua ação nos bairros e favelas, não tinha o movimento da RU desenvolvido formas próprias de intervenção urbana, capazes de manter a autonomia perante o Estado? Junto com a produção teórica da Reforma Urbana, as estratégias de ação não ocupavam o mesmo lugar de destaque?

Por outro lado, frente aos procedimentos institucionalizados, através dos Planos Diretores, desde os anos 30 (VILLAÇA, 2004) e, apesar de descartados pela ditadura militar com o encerramento do SERFHAU em 1974, não seria de supor que poderiam surgir propostas interessadas em subordinar os sentidos da RU a algo que incluísse aqueles que detêm o poder sobre a cidade? E mais, frente à atuação e papel de destaque desempenhado por profissionais do planejamento urbano junto a governos estaduais e municipais que se enfrentavam com os problemas urbanos e que vinham debatendo e propondo alterações na filosofia e nos procedimentos do planejamento urbano, não era provável que estas propostas trouxessem nova configuração? E a também farta documentação, produzida por novas correntes urbanísticas⁶³, não tornava previsível seu envolvimento e de suas propostas no processo constituinte? A tramitação, no Congresso Nacional desde 1977, do projeto de lei de desenvolvimento urbano⁶⁴, não era um indício claro desta tendência de intervenção nos rumos da RU, de absorver ou diluir suas bandeiras? E ainda, mesmo se não estivesse clara a possibilidade de uma “ressurreição” do Plano Diretor, não havia evidências de uma diluição dos interesses populares sob a capa

⁶³ Que tinham como principais órgãos de divulgação e aglutinação a Revista Brasileira de Planejamento, editada em Porto Alegre entre 1976 a 1978, e a Revista Espaço & Debates, publicada desde 1981, em São Paulo. Sintomaticamente, nenhuma delas sem qualquer referência ao Movimento da Reforma Urbana.

⁶⁴ A Revista Espaço e Debates, nº. 18, de 1986, além de publicar a íntegra do texto, traz comentários do arquiteto Cândido Malta Campos Filho, assessor técnico do Deputado Raul Ferraz, sobre o projeto de lei de Desenvolvimento Urbano, em tramitação no Congresso Nacional.

do desenvolvimento urbano, debate do qual vinham participando setores do próprio movimento da RU no Congresso Nacional (GRAZIA, 1990)?

Estas questões apontam para as possíveis limitações teóricas e políticas, naquele momento, do movimento da RU, suspeitas que se reforçam com a observação de que os trabalhos críticos sobre planejamento urbano e plano diretor são, todos eles, produzidos após a Constituição Federal⁶⁵, demonstrando claramente que pesquisadores e lideranças do movimento foram surpreendidos pela ação do Estado e sua proposta de uma volta aos Planos Diretores. Ou que desconsideravam a força política que viabilizou a proposta vencedora na Constituição e desconheciam suas relações históricas com as formas que o Estado brasileiro “incorpora” as reivindicações populares, retirando-lhe todo caráter de classe e incorporando-as às generalidades próprias do “bem comum”.

Apesar de não constar da plataforma da RU que vai à Assembléia Constituinte, as formas de intervenção no espaço urbano, próprias dos movimentos populares e desenvolvidas a partir do apoio e da prática, apoiados pela Igreja Católica (FREI BETTO, 1986; SADER, 1995; MARICATO, 1997b; BALDEZ, 2003) e pela assessoria de profissionais e acadêmicos, são relevantes de análise quando nos referimos ao ideário da Reforma Urbana. Da mesma forma em que a síntese teórica alcançada pela plataforma expõe o “acúmulo das lutas populares”, também as práticas para resolução dos problemas - à margem dos aparelhos do Estado, ainda que dirigidas ao seu atendimento -, dizem muito de um momento em que, por força da própria conjuntura de tensão política, os movimentos populares se caracterizam por uma atuação de autonomia relativa perante o poder público⁶⁶, embora esta atitude nada tenha de pura ou coerente ou que, obrigatoriamente, tenha um caráter radical (SANTOS, 1981; CHAUÍ, 1989; GOMES, 2007).

Neste sentido, há uma significativa proporção de trabalhos acadêmicos que se dedica ao conhecimento e avaliação das práticas populares de associações

⁶⁵ Flavio Villaça, nossa maior autoridade crítica em Planos Diretores e quem mais escreveu sobre as relações entre Plano Diretor, ideologia e dominação, só vai começar a fazê-lo a partir dos anos 90, quando o tema passa a assumir centralidade em suas preocupações teóricas. Sua disciplina, no curso de pós-graduação da FAU-USP, intitula-se Planejamento Urbano e Ideologia.

⁶⁶ Diversos trabalhos de pesquisa e análise sobre atuação dos movimentos populares de bairros deixam claro que as relações dos seus órgãos representativos com o Estado são um misto de independência, clientelismo, populismo e oportunismo de ambas as partes. As precárias condições de vida dos moradores e a dependência estrutural das iniciativas do poder público para viabilizar melhorias físicas são as bases desta contraditória relação e que fazem do movimento presa fácil de interesses eleitoreiros dos políticos de plantão. (SANTOS, 1981; BOSCHI & VALLADARES, 1983).

de moradores em suas relações com o populismo e o autoritarismo, demonstrando procedimentos que ignoram qualquer relação com o planejamento urbano e suas técnicas de ordenamento territorial em grande escala. O isolamento das muitas lutas de favelas e loteamentos irregulares, restritas ao seu limitado universo espacial, mas nem por isso menos complexas do ponto de vista urbanístico e jurídico⁶⁷, tinham fortalecido uma tendência de desenvolvimento das práticas de Desenho Urbano, enquanto técnica necessária para comprovar a viabilidade de soluções e possibilitar a intervenção dos aparelhos do Estado para sua realização. Mas tais procedimentos de intervenção localizada traziam outras qualidades para o movimento da RU, reforçando seu caráter popular e participativo. Através de operações físicas em bairros e mesmo em trechos de bairros, a compreensão, o acompanhamento e a participação ativa da população era um dado fundamental a unificar demandas coletivas e neutralizar interesses pessoais, sempre atraídos pelas práticas políticas tradicionais de lideranças locais ou mesmo de representantes no poder executivo e legislativo (SANTOS, 1981; VALLADARES, 1981). Por outro lado, as pequenas conquistas localizadas possibilitavam o fortalecimento do coletivismo e mantinham mobilizados os diferentes sujeitos em torno de propostas realizáveis e ao alcance da mão. Que significam a materialização de um modo de vida urbano diferenciado e alternativo à cidade capitalista, fundamental para Lefebvre como representação de um espaço social, capaz de impulsionar novas relações e valores (LEFEBVRE, 2001, p. 2008).

Mas esta fragmentada realidade, restrita a experiências localizadas em programas de urbanização de áreas irregulares de moradia de baixa renda, compõe um quadro de pouca produção técnica que pudesse se antepor como alternativa aos seculares procedimentos de planejamento urbano. A inferioridade discursiva destas práticas populares fica evidente, principalmente, quando o movimento da RU, graças à emenda constitucional, alcança escala nacional e se propõe a enfrentar a questão urbana do país, demonstrando que o movimento não tinha o que contrapor ao Plano Diretor. Pois até mesmo o chamado Plano de Ação, proposto por Maricato em várias de suas obras (1996b, 2000, 2001), é posterior ao estrago feito pela proposta

⁶⁷ Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) expõe três casos de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, demonstrando a complexidade que envolve o trabalho em áreas de loteamentos irregulares, com ocupação consolidada e topografia acidentada, precária infra-estrutura, executada de maneira informal e fragmentada, muitas vezes em terrenos de vários proprietários, com os moradores divididos por interesses particulares variados.

constitucional. E em que consiste o Plano de Ação? No dizer da pesquisadora, pode ser o próprio Plano Diretor, pois “a denominação do plano pouco interessa...o que importa é sua conceituação” (MARICATO, 2001, p.117).

Suas cinco propostas se articulam a partir do que devem superar enquanto tradição do planejamento urbano brasileiro, a saber: “descasamento entre lei e gestão, investimentos definidos por interesses privados, fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial, normativa urbanística restrita a uma parte da cidade e jargão tecnocrático e arrogante”. Com relação à centralidade do Plano de Ação, ela deveria ser ocupada pela “questão da moradia, do transporte público e da sustentabilidade ambiental” (MARICATO, 2001, p. 117-118). Ainda que possamos concordar que esta sintética plataforma do Plano de Ação pudesse se desdobrar em uma efetiva alternativa ao Plano Diretor tradicional, é forçoso reconhecer que ela representa uma outra luta, não simplesmente contra os procedimentos de planejamento do Estado, mas contra a própria essência da política urbana capitalista deste mesmo Estado. Afinal, o que significa “investimentos definidos por interesses privados” senão a hegemonia dos próprios interesses capitalistas no interior do Estado? Tanto a “fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial” quanto à “normativa urbanística restrita a uma parte da cidade” se referem também ao atendimento daqueles interesses privados, compondo os três aspectos, indispensáveis às articulações políticas e econômicas que constituem a dominação capitalista sobre o espaço urbano e que lhes permite, em última instância, acumulação e reprodução do capital, mas também dominação ideológica pela via da técnica mistificada e fragmentada da administração pública, conforme a própria Maricato (1996a) comprova em uma de suas obras.

Quanto ao descasamento entre lei e gestão - que aparentemente pode ser visto como a própria identidade histórica do Estado patrimonialista brasileiro, tão estudada pelos clássicos do pensamento brasileiro (Sergio Buarque de Hollanda, Florestan Fernandes, Raimundo Faoro, Darci Ribeiro, Celso Furtado, Francisco de Oliveira) e que, graças à política de conciliação de Vargas, sobreviveu à revolução burguesa no país (FERNANDES, 2006), e cujas relações promíscuas comprometem as determinações entre as esferas pública e privada -, no caso específico do urbano, este hiato entre lei e gestão é a forma de contornar os inevitáveis conflitos e contradições entre a “fiscalização discriminatória e corrupta e a

normativa urbanística” que, de outra maneira, seriam impossíveis de funcionar a contento. A própria MARICATO (1996a) expõe como a fragmentação administrativa e a constituição de minúsculos universos de poder burocrático são essenciais para o descolamento das ações públicas em relação à realidade, permitindo, simultaneamente, o atendimento de interesses no atacado e no varejo.

As estruturas administrativas urbanas são, na grande maioria dos casos, arcaicas. Elas estão viciadas em procedimentos baseados no privilégio e na troca de favores que são tradicionais na esfera pública dominada por interesses privados ligados aos governantes de plantão, além de lobbies perenes de empreiteiras, empresários de transporte, produtores de medicamento, etc. (MARICATO, 2001, p. 74).

A proposta de um Plano de Ação com este conteúdo e contra tais procedimentos do Estado daria, à plataforma programática da Reforma Urbana, a complementação de uma Reforma Administrativa e reforçaria o caráter revolucionário do projeto reformista. Ampliando o campo de batalha e avançando sobre o cerne da política burguesa, esta unificação representaria um salto de qualidade no conteúdo da própria Reforma Urbana que passaria a reivindicar uma outra configuração do aparelho urbanístico do Estado capitalista, capaz de avançar em políticas urbanas igualitárias. Por que, então, tal proposta não foi adiante e, em seu lugar, avança a proposta do “plano diretor como instrumento de reforma urbana?” Afinal, se o Plano de Ação implica assumir o desafiador caráter revolucionário da RU, a aceitação do PD também encerra imensos desafios e maiores interrogações, pressupondo a manutenção de uma correlação de forças sociais, capaz de assegurar, por menores que sejam, as conquistas junto ao Estado, implicando isto em mobilização permanente dos movimentos populares; por outro lado, sendo uma efetiva desvinculação e um aberto combate ao ideário do planejamento urbano tradicional e seu “jargão tecnocrático e arrogante”, ela representa também oposição ao corpo técnico e profissional do campo urbanístico⁶⁸.

⁶⁸ Não se encontra uma crítica aberta e escrita à Reforma Urbana e suas articulações com os movimentos populares, mas sim atitudes daqueles urbanistas que privilegiam as relações com o Estado – idealisticamente entendido como racional e imparcial – em suas militâncias a favor de uma cidade mais humana e que estão embasadas na proposta do “desenvolvimento urbano”. No centro de tais conflitos teóricos, provavelmente, esteja o papel que cada facção dá ao próprio planejamento urbano, havendo um forte espírito corporativo que defende sua relevância e imprescindibilidade no equacionamento e solução da crise de nossas cidades. Os comentários de um urbanista como Demétrio Ribeiro, reagindo sobre as propostas para o “fim do planejamento”, emitidas “por uma senhora que foi guru do urbanismo da Erundina na primeira gestão do PT em São Paulo” (depoimento in LICHT & CAFRUNI, 2005:166), expõem claramente estas posições de um setor profissional reconhecido pelas relações com o *status quo* e filiação positivista. Mas a contestação de Ribeiro tem relação direta com aquela proposta do Plano de Ação, proposto por Ermínia Maricato em 1996, para o Habitat II, em Istambul (MARICATO, 1996b).

cujas raízes ideológicas se encontram firmemente arraigadas no próprio meio acadêmico, onde a Reforma Urbana tem seus aliados, pesquisadores e mesmo suas principais lideranças, mas também tem seus principais opositores e críticos. Frente a tais opções, o MNRU parecer ter escolhido o caminho do atalho e, por ele, optado pela aliança com seus iguais – os técnicos do urbanismo e do direito -, afastando-se da base popular, origem do movimento da RU e que já vinha, desde o período da democratização, sofrendo uma campanha de desmobilização e criminalização. Desta forma, à “democratização pelo alto”, de interesse das classes dirigentes brasileiras, a direção do movimento responde com... Reforma Urbana pelo alto!

Estas considerações permitem entender os próximos passos e mesmo o rumo tomado pelo MNRU, pois podemos constatar que, após o consenso possível efetuado pela Constituição, cabia ao movimento mexer as peças no tabuleiro. Infelizmente, até onde podemos verificar, sua ação se caracterizou pela prioridade dada aos temas postos pela Constituição e foi essencialmente voltado para dentro, isto é, se transformou em uma atuação entre vanguardas e lideranças que, internamente, trataram de armar uma estratégia para enfrentamento da nova situação posta pelo texto constitucional, atitude que levará o movimento a tomar “uma direção bastante técnica e jurídica conforme se pode notar pelo conteúdo do que foi tratado nos I, II, III, IV Fórum Nacional da Reforma Urbana, constituído por diversas entidades profissionais e ONGS”. (MARICATO, 1997, p. 312). Caberia verificar se este movimento para dentro foi acompanhado por ações para fora, isto é, de retorno às bases populares da RU, no sentido de retomar o vínculo entre teoria e prática. A inexistência de registros ou estudos de tal atuação das lideranças do FNRU e os dados disponíveis sobre a desmobilização produzida pela Assembléia Constituinte, com a retomada da ascendência parlamentar sobre o processo, o envolvimento dos militantes com envio de emendas constitucionais – “com os subalternizados reduzidos a coletores de assinaturas das variadas emendas” (BALDEZ, 2003, p. 81) – e a constituição de valores gerais abstratos como “cidadania” e direitos de minorias, parecem apontar para uma redução significativa dos laços entre as bases e suas lideranças e vanguardas.

Os efeitos deste enfraquecimento do movimento são imediatos. A instalação, poucos dias depois da promulgação da nova Constituição Federal, de trabalhos constituintes em todos os estados do país, aponta já para o efeito desmobilizador dos procedimentos jurídicos sobre o movimento popular da reforma

urbana. Segundo Guimarães e Abicalil (1990, p. 49), no Rio de Janeiro, “apesar de apoiada por um número bem maior de entidades que a federal (20 entidades, contra 6 na Constituinte federal), a mobilização em torno desta emenda foi bem menor”. Para os autores, com as apenas 2000 assinaturas obtidas no estado – em comparação com as 17000 conseguidas para a esfera federal -, “esta relativa desmobilização provavelmente reflete as perdas sofridas no processo de votação da Constituição Federal”. Sintomático que, apesar de ter mais que triplicado o número de entidades comprometidas com a constituinte estadual, as assinaturas conseguidas representam quase 10% das obtidas para a emenda federal, pois o aumento significativo de organizações envolvidas com o projeto da Reforma Urbana não resultou em ampliação de suas bases populares.

Desta forma, é possível entender por que a centralidade do processo é tomada pelos procedimentos que preparam o movimento para a nova batalha jurídica que se impõe, isto é, a regulamentação dos dispositivos constitucionais e que contaram com o aporte da conquista de inúmeras municipalidades, por frentes populares, nas eleições de 1989. Tanto um quanto o outro fato reforçará o papel de liderança dos quadros do urbanismo e do direito da RU e exigem um avançar solitário, em relação às bases, com o cada vez maior instrumental técnico como protagonista. O próprio refluxo dos movimentos populares fortaleceu esta tendência e impediu a relação entre massa e vanguarda (ANDERSON, 2004), contexto que será significativamente agravado com a crise fiscal que se abate sobre o Estado e que terá conseqüências sobre governos conservadores e progressistas da década de 90. Restaria saber até que ponto este refluxo não foi alimentado – ou deixou de ser combatido – por esta atitude conciliatória que as camadas médias do movimento passam a liderar e que tem suas raízes na histórica dependência e esperança no Estado, que os leva a jogar suas fichas nas negociações e nos acordos legalistas.

A reforçar este último comentário, está o fato de que não apenas o projeto da RU foi atingido pelo desvirtuamento e generalização que a Constituição produziu em seus princípios, com conseqüências sobre seus sujeitos. A observação dos movimentos gerais do Estado, no sentido da desorganização dos trabalhadores, é imprescindível para localizar a questão específica da RU no contexto geral das lutas populares no Brasil. Baldez (2003, p. 81) se refere às efetivas conquistas democráticas da Constituição de 88, como “suportes de uma sociedade mais igualitária e solidária, mas que nascia na contramão da história e acabaria vitimada

pelo grande retrocesso imposto às nações do Terceiro Mundo pelo neoliberalismo”. Implícito em seus princípios – cidadania, dignidade humana, construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais -, estaria a exigência, por parte do Estado, “para concreção desses ditos direitos coletivos sociais a adoção de políticas públicas adequadas” (BALDEZ, 2003, p. 82). Entretanto, este papel fundamental do Estado na materialização dos ideais constitucionais será inviabilizado pela desmontagem “dos fundamentos econômicos da Constituição”, isto é, favorecendo o capital internacional em relação a “atividades estratégicas e de desenvolvimento tecnológico, bem como na quebra do controle rígido de recursos minerais e potenciais de energia elétrica e no monopólio do petróleo” ((BALDEZ, 2003, p. 83), pois para este autor

A Constituição de 1988 acabou, e com ela se foram os direitos sociais formalmente conquistados através de emendas populares, mas que só serviram de fato para retirar os movimentos populares do campo político para imobilizá-los na teia jurídica e, sendo eles a expressão das contradições sociais e econômicas, dispersá-los (2003, p. 84).

De outra maneira não agiu a Carta Magna ao despachar a política urbana para os limites municipais, pois ao remeter a decisão sobre a função social da cidade para cada um dos municípios “com mais de vinte mil habitantes” (segundo o IBGE, cerca de 75% dos 5.564 municípios brasileiros, ou 4.173 cidades, estariam obrigados a elaborar seu Plano Diretor), o consenso expresso na Constituição Federal, mais uma vez, beneficiou as forças conservadoras com interesses na manutenção da atual lógica de produção do espaço urbano. Dando “uma no cravo e outra na ferradura”, as disposições constitucionais fecharam o cerco em torno do projeto da Reforma Urbana, completando-se assim o tripé força econômica, pensamento técnico e poder político, articulados entre si e com papéis decisivos no que foi entendido como um “novo processo de planejamento urbano”, aparentemente, favorável aos reclamos populares.

Esbarrando nas práticas clientelistas e patrimonialistas do executivo e do legislativo municipais (GUIMARÃES & ABICALIL, 1990), ficará esclarecida uma quarta base de apoio, que não apenas expõe interesses econômicos do setor da produção imobiliária ou a constituição e reserva de um mercado de trabalho para o setor técnico do planejamento urbano. Tendo sólidas relações com o poder estabelecido e presente nas cidades brasileiras, para onde seria transferido o nó

górdio da disputa em torno do solo urbano, esta outra base de apoio surge como uma estratégia política de enfrentamento (e de enfraquecimento) do MNRU. Consciente da unidade e da mobilização que o Movimento havia alcançado em nível nacional, comprovadas pela inclusão da emenda constitucional e pelo próprio processo de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, essa estratégia das forças conservadoras tem, na máxima dividir para reinar, seu corolário:

...a unificação do movimento pela Reforma Urbana e, conseqüentemente, os avanços que obteve, poderiam ser freados ou mesmo enfraquecidos com sua dispersão; daí deixar-se para uma instância político-administrativa mais pulverizada (os municípios) definições como função social da propriedade e, por conseguinte, das prioridades no processo de desapropriação. (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p.48)

Dispersão que, se alcançou as organizações populares, não contribuiu para que as lideranças, “segundo uma trajetória que prioriza a luta por conquistas legais” (MARICATO, 2001, p. 102), conseguissem determinar plenamente, até hoje, os efeitos gerais do texto constitucional sobre o movimento e, o que é mais grave, continua sem ser um tema relevante, mesmo atualmente. Neste contexto, um documento nos parece ser emblemático do rumo que será seguido pelo projeto da Reforma Urbana. Referimo-nos à publicação de 1990 da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE, entidade componente do Fórum Nacional da Reforma Urbana, que sob o título “Plano Diretor, Instrumento de Reforma Urbana”, traz artigos de uma dezena de pesquisadores comprometidos com o movimento e que analisam as conseqüências da nova relação entre Plano Diretor e Reforma Urbana, imposta pela Constituição Federal de 1988. Como anexo, a publicação inclui a “Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor” e “Mecanismos e Instrumentos Específicos da Reforma Urbana”, ambos resultantes do II Fórum Nacional da Reforma Urbana, realizado em São Paulo, em final de outubro de 1989, um ano após a aprovação da Constituição. Postos diante do desafio do PD, os textos procuram identificar desde as causas da inesperada união até procedimentos detalhados de como metamorfosear o Plano Diretor, passando pela articulação com temas deixados de lado pelo texto constitucional como a gestão democrática da cidade.

Porém, mais que simplesmente a obrigatoriedade da realização dos Planos Diretores, estava colocada pela Constituição Federal a bandeira do desenvolvimento urbano, tema despercebido pelas análises de pesquisadores e teóricos, que se voltam decisiva e exclusivamente para o debate sobre a necessária

transformação do PD e como compatibilizá-lo com a RU. Desta forma, o espantinho do Plano Diretor concentra as preocupações teóricas e práticas e deixa a nova estratégia do planejamento urbano – que, há tempos, vinha sendo debatida e aprofundada nos meios profissionais, tanto quanto o tema da participação social -, sem entendimento e sem uma estratégia de enfrentamento. Como veremos mais adiante, este lapso (ou ato falho?) da vanguarda da RU será decisivo para reforçar o caráter conservador do movimento reformista, pois permitirá, sem maiores conflitos internos, a transformação do PD em “instrumento de reforma urbana”. Isto porque, ao considerar seu projeto como capaz de reformar o sistema sob a égide da justiça social, o FNRU – além de abandonar “a ação política, para conter-se no campo próprio e histórico da dominação de classe, o campo jurídico” - assemelha suas pretensões às do planejamento urbano, revisado durante os anos 70 e 80 e que se propõe, agora, a distribuir as riquezas produzidas no espaço da cidade a partir de conceitos como “pacto social e desenvolvimento urbano”.

Por tudo isso, longe de contribuir para levar o abrangente ideário da Reforma Urbana a um aprofundamento de seus conceitos e objetivos, colocando a discussão em torno das possibilidades de constituição de uma teoria revolucionária urbana e dos seus aspectos determinantes, isto é, terra e moradia, a entrada em cena do Plano Diretor lançou, sobre a questão urbana, mais dúvidas e impasses; falsos, poderíamos dizer, na medida em que não dizem respeito às questões centrais da Reforma Urbana e, contraditoriamente, a fazem se afastar mais ainda de suas bases populares -, além de trazer para o interior da proposta da RU aportes produzidos fora do seu circuito de pensamento e ação, que não foram devidamente avaliados quanto aos efeitos sobre o projeto igualitário. Pois, se existia “diversidade de interpretações sobre o conceito e os objetivos” da RU e imprecisões foram mantidas quanto à definição da função social da propriedade – levando ao impasse na Constituição e às negociações para sua regulamentação –, diferentes percepções também conviviam no interior do pensamento urbanístico brasileiro com relação ao Plano Diretor.

Será este conjunto de indefinições conceituais e imprecisões estratégicas que passam a caracterizar o debate, marcando não apenas o processo de unificação da RU e do PD, mas influenciando decisivamente os procedimentos daí resultantes. Por outro lado, a presença do PD no espaço da RU irá demonstrar que aquele “restrito círculo onde o tema foi incorporado e debatido”, era mais amplo do

que aparentava, pois no interior do campo profissional, e simultaneamente às ações do movimento popular, vinham sendo construídas novas visões sobre o Planejamento Urbano no Brasil, que continha também preocupações quanto à realidade urbana nacional e a busca de alternativas para seu enfrentamento. Estes são aspectos a considerar, principalmente quanto aos efeitos que os novos temas e seus defensores irão produzir sobre o também novo e impreciso movimento da Reforma Urbana. Analisemos como estes movimentos paralelos, e aparentemente antagônicos, percorrem a mesma temática, aproximam suas inquietações e terminam por definir um denominador comum de ação sobre a cidade.

2.1.1 O Plano Diretor em roupagem reformista

...as constantes mudanças de nome, de metodologia de elaboração e de conteúdo dos planos ao longo de sua história, foram estratégias das quais as classes dominantes lançaram mão para renovar a ideologia dominante e com isso contrabalançar a tendência de enfraquecimento de sua hegemonia, contribuindo assim para sua manutenção no poder e para o exercício da dominação.

Flávio Villaça

As análises produzidas sobre a decisão do texto constitucional, em convocar o Plano Diretor como instrumento de realização da função social da cidade, creditavam seu resultado ao consenso político possível, fruto de uma correlação de forças no Congresso Nacional, claramente desfavorável aos movimentos populares. Neste aspecto, parece não haver discordância entre os diferentes pensamentos que então coexistiam no interior da frente popular, conforme trabalhos publicados em 1990, dois anos após a Constituição Federal:

O texto constitucional conciliou os interesses dos setores populares subordinando-os ao Plano Diretor. De certa forma, os movimentos populares estão cobertos de razão quando dizem que o PD não foi uma conquista popular. (GRAZIA, 1990, p. 11)

A extrema complexidade do processo de organização do Movimento Nacional pela Reforma Urbana ajuda a compreender, pelo menos em parte, as dificuldades encontradas pelas instituições proponentes da emenda no acompanhamento contínuo do trabalho constituinte...Porém, outros fatores não devem ser esquecidos tais como os que decorreram da própria composição conservadora da Assembléia e aqueles originados na ação dos lobbies (RIBEIRO, 1990, p.16).

A proposta de planos diretores para cidades de mais de 20 mil habitantes, incluída na Constituição Federal, não surgiu do Movimento Nacional da Reforma Urbana. A rigor, ela surge do impasse e inexistência de acordo na aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantissem a efetivação de uma Reforma Urbana. (COELHO, 1990, p. 38).

Porém, já em outubro de 1989 – um ano depois da Constituição federal – o II Fórum Nacional da Reforma Urbana, reunido em São Paulo sob o lema “Carta de Princípios Sobre o Plano Diretor”, parecia já responder ao desafio colocado pela Constituição quanto à função social da propriedade e da cidade. Unindo-se à ideologia do discurso genérico, o movimento da RU parece aderir aos objetivos do “interesse comum” em torno do conceito de cidadania, mas devidamente esvaziado da “contradição, da luta de classes”:

a) A função social da propriedade e da cidade, entendida como o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano; e b) o direito à cidadania entendido como dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e ao usufruto culturalmente rico e diversificado. (CARTA, 1990, p.90)

Tais premissas seriam traduzidas em “um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade, na qual a questão da participação e da cidadania, da diversidade dos modos de vida e da apropriação da cidade são fundamentais” (CARTA, 1990, p. 90). Esta participação, longe de manter-se como “instrumento legitimador de estruturas, métodos e políticas tradicionais” teria que ser entendida “enquanto exercício de cidadania no sentido da transformação social e de construção de um novo padrão de gestão pública” (CARTA, 1990, p. 90). Para alcançar tais objetivos, caberia ao Plano Diretor “uma concepção de planejamento entendido como articulação política⁶⁹ e não apenas solução técnica”; ao Poder Público, “a produção e difusão de informação em linguagem acessível e transparente, para que possa ser apropriada pela população” e, aos Movimentos Populares, “a superação do plano das reivindicações, procurando a formulação de políticas alternativas elaboradas pelos agentes envolvidos com a redemocratização da cidade” (CARTA, 1990, p. 91).

O simples enunciado de tão elevados ideais, que se descolam da realidade desigual das cidades para abraçar bandeiras abstratas, já é sintomático do sentido que tomou, tão rapidamente, o movimento da Reforma Urbana. Propondo a unificação de todas as classes em torno do Estado e tendo por base o “cidadanismo”, o projeto da RU torna-se um aliado poderoso dos interesses

⁶⁹ Aqui talvez esteja a primeira referência à relação entre planejamento e política que, mais tarde, se tornará a bandeira do Plano Diretor, expressa através da “politização do planejamento urbano”, presente nos futuros procedimentos do PD e nas avaliações dos seus processos. Infelizmente, como se verá, esta relação entre planejamento e política será mantida no mesmo nível de indefinição que caracteriza o MRU.

dominantes na diluição do caráter de classe do movimento, o qual é conclamado a abandonar suas reivindicações e dar um salto no sentido da “formulação de políticas” comprometidas com a “democratização da cidade”. Reduzindo a “realidade ao nível dos conceitos, como se o discurso sobre a história fosse suficiente para transformá-la” (BETTO, 1986, p. 46), o núcleo dirigente da RU parece, neste momento, adotar um sentido para a luta que, pelos riscos em se inscrever nos limites da democracia burguesa, já havia sido criticado e combatido por Rosa Luxemburgo, no seu debate contra o revisionismo de Eduardo Bernstein para condução da política do Partido Social Democrata, nos primórdios do século XX, na Alemanha:

Fazendo falar o idealismo, a moral, e ao mesmo tempo pronunciando-se contra a única fonte de ressurgimento moral do proletariado, que é a luta de classe revolucionária – que faz ele senão pregar à classe operária a quintessência da moral burguesa, a reconciliação com a ordem social existente e a transposição de suas esperanças para o além que é o mundo de representações morais? (LUXEMBURGO, 2007, p. 111)

Será a partir de tais premissas políticas e ideológicas que o documento oficial do II FNRU define os princípios básicos que deveria ter um Plano Diretor comprometido com a Reforma Urbana:

1. Rompimento com a concepção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e seu modelo de ordenamento racional do território, tratando conflitos e contradições urbanas como desvios do modelo;
2. Plano Diretor como instrumento de luta pela Reforma Urbana, sendo um instrumento limitado, que deve ser entendido como espaço privilegiado para explicitação dos conflitos;
3. Plano Diretor o mais claro possível, a ser elaborado em conjunto com a população, evitando-se o planejamento autoritário, que desconhece identidades, lugares, espaços e territórios significativos;
4. Plano Diretor como parte integrante de um processo contínuo de planejamento – Plano Plurianual de Governo, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual – a ser definido na Lei Orgânica. Para tanto o PD deve:
 - 4.1 Ter alcance temporal longo, não devendo ser refeito a cada administração;
 - 4.2 Abranger a totalidade do município, área urbana e rural;
 - 4.3 Ser atribuição exclusiva do Executivo Municipal, através de órgão técnico com a participação da população na elaboração e na implementação;
 - 4.4 Abranger o tema do perfil econômico da cidade e seu desenvolvimento;
 - 4.5 Incluir processo de gestão orientado para a redistribuição, com cobrança de impostos e taxas de acordo com a situação socioeconômica dos beneficiários;
 - 4.6 Modificar o processo de apropriação da valorização imobiliária, fazendo-o retornar para a comunidade;
 - 4.7 Garantir distribuição equitativa da habitação, dos bens e serviços urbanos e dos empregos;
 - 4.8 Tratar de forma democrática dos processos de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, em suas dimensão pública e privada, quanto a:

- Uso do solo, condicionado às potencialidades do meio físico e interesse social;
 Sistema de infra-estrutura, destacadamente o de circulação;
 Dispersão ou polarização dos serviços e indústrias no território;
 Verticalização ou horizontalização de habitação.
5. Garantir o uso coletivo dos espaços públicos, impedindo sua transformação em instrumento de exclusão e segregação no espaço;
 6. Garantia do direito de circulação, acesso aos espaços públicos e equipamentos de produção e difusão cultural;
 7. Respeitar e estimular práticas culturalmente significativas e seus lugares;
 8. Garantir a preservação do meio ambiente urbano e dos espaços de vivência cultural.

Além dos princípios básicos relativos ao PD, o II FNRU tratou dos “Mecanismos e Instrumentos específicos da Reforma Urbana”, considerados como a regularização fundiária e a participação. No que se refere à Regularização Fundiária, o Fórum apontou a necessidade de:

1. Política federal, estadual e municipal que garanta produção de habitações populares;
2. Realização de urbanização e regularização fundiária em áreas de baixa renda sem remoção de moradores. Nos casos de remanejamento da população, que o Poder Público garanta o reassentamento dessa população em áreas próximas;
3. Manutenção, pelo Poder Público, de um cadastro atualizado de terras públicas e particulares, identificando vazios urbanos e áreas subutilizadas, destinando-as a produção de habitações populares;
4. Criação de mecanismos jurídicos e urbanísticos para conter a expulsão indireta em áreas de baixa renda, causada pela urbanização e regularização dos lotes;
5. Garantia do reconhecimento de posse e conseqüentemente regularização da situação da população que ocupa terrenos públicos;
6. Nos casos de regularização fundiária, os municípios devem assegurar à população de baixa renda o serviço de assistência jurídica através de seus órgãos ou mediante convênios com entidades reconhecidas pela comunidade que já tenham experiência na prestação deste serviço.

Em um quesito final, referente à participação, são propostos:

1. Mecanismos que viabilizem a participação popular tanto no nível do executivo quanto do legislativo. Além dos canais já institucionalizados de representação política, também os estabelecidos pela Constituição: plebiscitos, referendums, iniciativas de lei; voto, audiência pública, tribuna popular no legislativo; canais permanentes de participação que expressem em sua composição a dinâmica social e a diversidade de organizações da sociedade civil e permitam debate de proposições que superem a compartimentação setorial do estado.

Sob que contexto político interno do movimento da RU, tais premissas e princípios foram produzidos? Com o processo de regulamentação dos artigos constitucionais em andamento, o movimento parece necessitar de uma estratégia comum para suas negociações no Congresso Nacional. Neste caso, é provável que o reconhecimento da fragilidade política do movimento no espaço do legislativo –

que se expressou claramente com o embate e o impasse ocorrido durante a constituinte -, tenha levado a uma posição de conciliação que entregava os anéis, mas buscava salvar os dedos; porém, a evidente hegemonia do movimento em São Paulo, já demonstrada pelas lutas e pela organização naquela cidade, recebeu um reforço significativo: com a vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores e a conquista da Prefeitura Municipal, muitos dos quadros técnicos da RU passam a fazer parte do poder municipal e a possibilidade de avançar nas conquistas institucionais se apresenta ao alcance das mãos. Nestas condições e mais do que nunca, é preciso preservar os dedos, isto é, ter acessível uma proposta aprovada pelo FNRU que permita a inscrição legal das reivindicações da Reforma Urbana.

Em 89, teve muita administração ganhando pelo PT, muita, região metropolitana de SP teve várias, região metropolitana de BH, então nós fizemos um encontro de urbanistas pela Reforma Urbana, em Angra dos Reis., que vieram urbanistas destas várias prefeituras para fazer uma concepção de PD, uma visão de PD antes do Estatuto (ROLNIK, 2007).

É neste cenário que ocorre um movimento de conciliação tendo como objetivo manter em andamento o projeto da RU; em um contexto adverso – sem mobilizações, sob fogo das políticas recessivas e repressivas neoliberais e enfrentando setores profissionais formalmente aliados dos interesses populares, mas gozando de alta reputação (e maior confiabilidade) perante os representantes conservadores -, as margens de manobra do movimento se reduziram e as alternativas passam a se limitar às “brechas do sistema”⁷⁰. Com as conquistas eleitorais progressistas, e mesmo populares, tais brechas pareciam se alargar consideravelmente. E assim o movimento assumiu sua primeira experiência com os Planos Diretores pós-Constituição Federal, pois com as eleições de 1989 as possibilidades de implementação de políticas urbanas preconizadas pelo projeto da RU, ainda que sem a regulamentação dos artigos constitucionais, se tornam realidade. E campo de prova dos novos conceitos de Plano Diretor, que acontecerão também sob o comando de tradicionais nomes do planejamento urbano brasileiro. Apesar das diferentes origens e trajetórias dos técnicos, a experiência irá demonstrar uma surpreendente identidade entre os procedimentos e os resultados dos trabalhos. Identidade que se repete quanto às reações dos poderes político e

⁷⁰ Uma análise sobre “o poder local e o Brasil urbano (DANIEL, 1988) e outra que retoma e desenvolve o tema com vistas a orientar a atuação de “administrações democráticas e populares”, surgem como a principal produção teórica a fundamentar a posição do MNRU. Suas implicações para a estratégia do movimento da RU são analisadas no capítulo quatro deste trabalho, quando examinamos a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos.

econômico em distintos locais. O balanço destas experiências, por parte do movimento da RU, será também sintomático das posições ideológicas assumidas e começam a se configurar as tendências institucionalizantes, isto é, da conquista de espaço no interior do poder executivo como forma de alcançar a “cidade para todos”. Ao fogo disparado pelos interesses econômicos, consolidados nas cidades e dispostos a deles não abrir mão, o movimento da RU parece concentrar seus esforços de reação no discurso racional e na capacidade de entendimento e aceitação deste discurso por parte do Estado.

Mas, entre outras contribuições, esta experiência será decisiva para o entendimento das relações explicitadas pela Constituição entre o projeto da Reforma Urbana e o Plano Diretor. Começam a ficar mais claras aquelas vagas referências a parlamentares conservadores e à ação de lobbies, sendo substituídas ou complementadas por estudos que desvelam a participação de outros sujeitos sociais. Tais estudos vão afirmar que a opção pelo Plano Diretor teria encontrado sua viabilização na presença decisiva de assessores parlamentares, ligados ao campo do planejamento urbano e que surgem como conciliadores dos conflitos de interesses econômicos e políticos em torno da cidade.

Na verdade, essa solução foi apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana (ROLNIK, 1997, p. 357).

Apresentando-se como alternativa ao impasse criado pelos setores políticos contrários às reivindicações populares e por grupos com interesses econômicos fincados na dinâmica urbana hegemônica das cidades brasileiras, aqueles assessores serão decisivos para a montagem do que, mais tarde, se constituirá em estratégia amplamente favorável à manutenção da ordem urbanística desigual. Entre lideranças e pensadores comprometidos com o Movimento da Reforma Urbana, poucos, naquele período, esclareceram tão bem as razões do surgimento e da aceitação da proposta do Plano Diretor, por parte dos que se opunham ao conteúdo da Emenda Popular, como Raquel Rolnik, que desvela a base de interesses em torno do consenso realizado e explica o renascimento do Plano Diretor e sua ascendência jurídica sobre os objetivos da Reforma Urbana:

O conflito se deu basicamente entre uma formulação – presente na emenda – de legitimidade de apropriação da cidade através de outras formas e outros processos que não estão hoje reconhecidos pela ordem urbanística frente a duas sortes de oposição: uma, derivada diretamente dos grupos de pressão que atuam na área de incorporação imobiliária ou com interesses econômicos fortemente ligados à dinâmica atual de produção do espaço urbano; outra, de natureza técnico-corporativa fortemente enraizada na administração pública brasileira. Embora motivados por propósitos totalmente distintos, essas duas formas de resistência convergiram para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, a legislação urbanística de loteamento, uso e ocupação do solo em vigor (ROLNIK, 1997, p. 358).

Mas esta convergência de interesses só se tornou possível porque, no breve espaço de tempo, entre meados da década de 70 e o início dos anos 80, as preocupações de um setor profissional do planejamento urbano no Brasil passaram por uma profunda modificação⁷¹. Ao evidenciarem que as propostas de ordenamento territorial vigentes eram incapazes de dar conta da crise fundiária e habitacional das cidades brasileiras, os recém-constituídos movimentos populares urbanos colocaram - não apenas para o setor progressista da Igreja Católica e grupos de esquerda, mas também para aqueles planejadores em atividade junto ao Estado -, o desafio de incluir suas necessidades e reivindicações nas políticas públicas urbanas. Conforme já ressaltamos, este chamamento à realidade, ocorrido em um clima de democratização e reivindicação de “direitos para todos”, é aprofundado por determinados setores profissionais - através de contatos com representantes dos movimentos populares, da Igreja Católica e de partidos políticos – e, com o processo constituinte, assume o caráter legalista que direcionará seus futuros passos. Em função disso e paralelamente a tais ações populares, surge toda uma produção de propostas, programas e Projetos de Lei, voltados para a problemática das camadas mais pobres e para a necessidade da aplicação efetiva da função social da propriedade (um preceito constitucional já presente na Constituição de 1946), por meio da legislação urbanística federal e municipal. Mais do que consequência natural deste processo e que terá, também, suas experiências empíricas na elaboração de um novo modelo de Plano Diretor, este é um movimento de

⁷¹ Para muitos pesquisadores, as raízes da mudança de enfoque do planejamento urbano nacional se localizam nas influências exercidas em São Paulo pelo trabalho do Padre Lebrez e o SAGMACS, conforme debates realizados pela revista Espaço & Debates, nº 4, dezembro de 1981. Posta de lado pelo regime militar e as práticas coordenadas através do SERFHAU, as premissas sociais do Padre Lebrez serão retomadas como alternativa institucional ao movimento da Reforma Urbana, através de muitos de seus estagiários, já então em posição destacada no cenário do planejamento urbano nacional (LEME, 1999; FELDMAN, 2005).

atualização das questões urbanas que atinge todas as classes sociais e seus representantes técnicos e políticos.

É importante lembrar que, às vésperas da futura Constituinte, incrementam-se as discussões sobre o princípio da função social da propriedade. O fenômeno da crescente urbanização força uma alteração dos modelos de legislação urbanística que formaram as nossas cidades (TASCHNER, 1986, p. 95)

Recordemos que o Banco Nacional de Habitação (BNH), já no período anterior à lenta e gradual abertura política nacional, busca retomar o foco na população de baixa renda e, a partir de 1973, lança o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAB) e seus Programas de Financiamento da Construção ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), em 1977, de Lotes Urbanizados (PROFILURB), em 1978, de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR), em 1979, e de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado (PROSINDI), em 1980. Este procedimento, que tem como razão a crise financeira provocada pela alta inadimplência dos clientes de classes média e a busca de novos nichos de mercado (MARICATO, 1987, p. 43-54), aproveita para utilizar um discurso renovador em relação às reivindicações do movimento popular e passa...

...a se interessar também pela “recuperação” de submoradias, indo de encontro a própria filosofia anterior de “combate” à sub-habitação através de programas de remoção de favelas e transferência de seus moradores para longínquos conjuntos habitacionais de COHABs (VALLADARES, 1981, p. 6).

Dessa forma, e apesar de buscar atender aos seus interesses econômicos, a política urbana do governo militar entra no jogo clientelista junto à população, como alternativa às remoções de favelas, ainda praticadas no país, pois se referindo ao PROMORAR, a ser implementado na área da Maré, dentro do Projeto Rio, o governo afirma que seria “a primeira vez que se fará uma erradicação de favelas no Rio, deixando os moradores na mesma área” (VALLADARES, 1981, p. 7). Outro aspecto inovador do programa seria a “participação comunitária”, distinta da até então efetivada, pela qual os moradores colaboravam com os levantamentos socioeconômicos:

É proposta do PROMORAR envolver as populações locais, prestando-lhes assistência técnica e social durante e após a implantação do projeto em cada área; de igual modo, levá-los a atuar junto aos órgãos técnicos através de seus líderes e suas Associações de Moradores nos moldes de um planejamento participativo. (VALLADARES, 1981, p. 8)

Este fato ilustra bem que, do ponto de vista mais amplo, o tema dos bairros irregulares e da habitação popular assume um protagonismo inédito no país,

levando a que, no espaço específico do planejamento urbano, mas também das próprias políticas públicas, este seja o movimento convergente que aproximará, após as exigências constitucionais, a Reforma Urbana e o Plano Diretor, possibilitando a futura conciliação entre ambos. Da mesma forma que identificamos a produção teórica das lideranças que, desde uma posição reformista e fora do Estado, contribuíram para a constituição do ideário e do movimento da RU, é também possível analisar as propostas daqueles que irão, como quadros técnicos do Estado, sensíveis ao agravamento da questão urbana, avançar nas reformulações do planejamento urbano. Misto de profissionais liberais com significativo acervo de intervenções urbanas, professores universitários ocupando posições estratégicas em órgãos públicos, eles possuem uma produção teórica e uma experiência na administração pública que demonstra de que forma o Estado será municiado para desempenhar seu papel de mediador dos conflitos urbanos. A esta produção centrada principalmente em São Paulo, mas também em Porto Alegre, haveria que somar os subsídios gerados em encontros periódicos no Brasil e na América Latina e nas publicações das entidades que passam a congregar, a partir de meados da década de setenta, os planejadores urbanos no país⁷².

Na verdade, este momento histórico representa a separação dos urbanistas em dois grandes blocos, aqueles que serviam ao Estado militar e aos governos estaduais e mantinham a prática profissional tradicional, e o setor reformista ou progressista, com atuação à margem do poder público e que desenvolviam novas metodologias de intervenção a partir das reivindicações populares⁷³. Este afastamento entre as correntes – ainda hoje presente em suas atuações - é possível de identificar, não apenas pela intervenção de diferentes profissionais nestes dois campos, mas também na área teórica, onde a produção literária mantém o isolamento mesmo quando se desenvolvem aqueles debates em torno dos impasses e dos rumos do planejamento urbano no Brasil. Interessante

⁷² Tema presente nas páginas da Revista Brasileira de Planejamento, que circulou entre 1976 a 1978, e recorrente na Revista Espaço & Debates, a partir de 1981, a crise e a renovação do planejamento urbano trata, de forma pioneira e a distância, as questões sobre as quais a reforma urbana se dedicará no final dos anos 80, tais como recuperação de investimentos públicos, controle da propriedade privada urbana, regularização de assentamentos e participação popular.

⁷³ A própria prática dos representantes destes dois blocos confirma que eles não são homogêneos, coexistindo em seu interior diferentes concepções da realidade e distintas formas de intervenção sobre ela, o que por si só já configura um tema de análise. Não sendo este o objeto do presente trabalho, tais diferenciações serão explicitadas apenas e sempre que se tornem necessárias ao entendimento do processo histórico da RU e suas relações com o Plano Diretor.

observar que estes dois grupos subsistem sem nenhuma troca entre si de concepções e experiências, predominando na produção teórica o “desconhecimento” do outro campo. Entretanto, o desenrolar dos acontecimentos irá demonstrar que havia mais identidade que diferenças entre eles, pois o planejamento urbano nacional – como sinal dos tempos - passará a assumir um claro caráter de reformador social que até então não possuía, patente em documentos e debates pré-constituição.

Diferentemente das posições dos quadros técnicos da RU, o ponto de partida do esforço teórico e da experiência empírica destes profissionais liberais e técnicos estatais, terá como premissa a conciliação de interesses e a resolução dos impasses a partir do desenvolvimento capitalista, que deveria se submeter à racionalidade do Estado (CAMPOS Filho, 1986). Neste sentido, as deseconomias urbanas seriam as razões para combater o caos nas cidades, solucionado através de pactos sociais capazes de assegurar o desenvolvimento urbano e a elevação geral das condições de vida para todos. Suas propostas se organizam a partir de tais premissas e se propõem a englobar a totalidade do território urbano, representando uma atualização do modelo de plano diretor preconizado pelo SERFHAU, mas absorvendo o conteúdo social da experiência significativa da SAGMACS⁷⁴, do padre dominicano Joseph Lebret que, segundo Plínio de Arruda Sampaio, teria sido um dos inspiradores do Concílio Vaticano II (O PLANO, 1981, p.129). A longa atuação do SAGMACS, bem como a formação que propiciou a setores profissionais influentes de São Paulo, levou Feldman à conclusão de que, juntamente com Prestes Maia e Anhaia Mello, o Padre Lebret teria influenciado sobremaneira a atuação dos urbanistas paulistanos, a partir dos anos 40 (FELDMAN, 2005, p.21). Quanto ao SERFHAU, apesar de sua posição fragilizada frente à política agressiva do BNH, a mesma pesquisadora reconhece seu papel relevante como parte do projeto de institucionalização do planejamento como função de governo e como técnica de administração iniciadas na era Vargas (FELDMAN, 2005, p.218). Isto se materializa no incentivo à criação de uma estrutura de

⁷⁴ A Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais, SAGMACS, fundada na França em 1940, passa a atuar no Brasil em 1947, “ligada à igreja, aos dominicanos e com uma preocupação de procura da terceira via. Padre Lebret vem para São Paulo, dá um curso sobre desenvolvimento e problemas do mundo daquela época para uma elite de políticos, profissionais, professores, que no fim do curso resolvem fundar o Movimento de Economia Humana em São Paulo”. Na gestão do Governador Carvalho Pinto, seu Plano de Ação passa a ser elaborado por uma equipe cuja “boa parte dos membros veio da SAGMACS” (PLANEJAMENTO Urbano, 1981, p.138-139).

planejamento estatal e à contratação de empresas privadas para elaboração de planos e estudos, que provoca a multiplicação de órgãos de planejamento e das empresas de consultoria, que passam a assumir a maioria dos planos elaborados nos anos 1960 e 1970, no país (FELDMAN, 2005, p.216), pois conforme relatório de avaliação do planejamento municipal de São Paulo de 1976,

Os planos financiados pelo SERFHAU constituíram “veículo de assistência técnica”, “uma espécie de escola” para toda uma geração de planejadores, assim como para prefeitos e funcionários federais, estaduais e municipais, o que talvez tenha sido mais importante do que os próprios planos (FELDMAN, 2005, p. 221).

Mas há também que considerar o papel relevante do SERFHAU na formação acadêmica de um significativo número de profissionais, verdadeiros multiplicadores da ideologia tecnocrática dos planos da década de 70, cuja formação foi viabilizada através de convênios com instituições de ensino superior de pós-graduação em planejamento urbano. Entretanto, é necessário registrar que o movimento profissional pela consolidação da atividade de planejador urbano é anterior ao SERFHAU e que, por isso mesmo, o papel a ser desempenhado pelos urbanistas no processo paralelo ao movimento da Reforma Urbana, e que se propõe a revisar o planejamento urbano, é fruto de dois movimentos: um mais longo, ligado à própria constituição histórica daquela atividade no Brasil e outro, bem mais recente, que surge com a crise urbana dos anos 70 e 80 e resulta na revisão de posturas profissionais.

Somente tendo presentes as características daquele período mais longo é possível entender a dimensão das influências dos arquitetos-urbanistas no período pós-Constituição de 1988, pois eles surgem já na década de 1930, “no interior da administração pública”, e irão constituir as “instituições com a presença de urbanistas, envolvidos com o projeto de modernização do serviço público empreendido por Vargas” (FELDMAN, 2005, p. 222). Porém, ainda segundo a mesma autora, “é a partir dos anos 1950 que os arquitetos, por meio de sua entidade – o IAB, de suas instituições de ensino e de instituições de urbanismo externas às administrações, terão atuação relevante na construção de um saber, na formação de técnicos dentro e fora das administrações municipais, e na institucionalização de um sistema hierarquizado de planejamento” (FELDMAN, 2005, p. 223-224). Segundo a mesma autora, as relações destas atividades com os cursos de arquitetura e urbanismo se dão através do Centro de Estudos e Pesquisas

Urbanísticas da FAUUSP, do Centro de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, da FAU da Universidade do Recife, assim como no próprio SAGMACS, o que contribui poderosamente para a multiplicação dos quadros e a constituição de uma nova mentalidade sobre o lugar do planejamento urbano em sua relação com a administração pública. Neste processo, ressalte-se o papel do IAB, que “alia a formação de quadros técnicos a uma atuação política...dialogando com as esferas municipal, estadual e federal do executivo e do legislativo”. O Curso Intensivo de Planejamento e Urbanismo, ministrado pelo IAB em 1959, conta com a presença do Presidente da República. Também pelos congressos nacionais do IAB é possível acompanhar como o temário vai, “gradativamente, ampliando as questões relacionadas ao planejamento” (FELDMAN, 2005, p. 223-224).

No contexto do regime militar de 64, a continuidade do SAGMACS se inviabiliza (FELDMAN, 2005, p. 225) e, apesar da relevância social e significativa quantidade de seus formandos, a sua dispersão em administrações dos três níveis de governo pouco consegue modificar da dinâmica urbana, alimentada pela tecnocracia da ditadura e pelos interesses capitalistas sem controle das interditas instituições democráticas⁷⁵. Com a redução do campo de atuação do Movimento de Economia Humana, a linha do planejamento tecnocrático passa a ser hegemônica no período ditatorial, mas ela não seria determinada pelo recém-criado SERFHAU. Citando o exemplo paulista, Feldman afirma que não é o período autoritário da ditadura que possibilita a aprovação de uma legislação com um caráter não democrático - como a lei de zoneamento de São Paulo em 1972 -, mas sim a inexistência de um processo transparente que, desde 1947, tem suas raízes na própria prática do planejamento urbano. Dessa forma, “o autoritarismo dos anos de 1970 viabiliza a aprovação de uma lei geral de zoneamento que legitima práticas que já vinham sendo utilizadas de forma sistemática há 25 anos” (FELDMAN, 2005, p. 282).

A elaboração e aprovação da legislação de zoneamento se dá no circuito dos gabinetes técnicos e dos processos que se originam de solicitações de particulares ou do executivo. O zoneamento é elaborado e implantado à surdina, tanto no período democrático, de mobilização e organização da sociedade, e de intensos debates urbanísticos, como no auge da ditadura militar (FELDMAN, 2005, p. 282).

⁷⁵ O desabafo da geógrafa Maria Adélia M. Souza, ela mesma oriunda do SAGMACS, com cargos no governo do estado de São Paulo e responsável por programas do governo federal no período da ditadura, demonstra as limitações da atuação, pensada como um “veio de resistência a tudo aquilo que acontecia no país”. (PLANEJAMENTO, 1981, p. 105)

Enquanto em São Paulo, a aprovação da lei de zoneamento – essencialmente uma legislação auto-aplicável utilizada para proteção da valorização imobiliária dos bairros de alta renda (VILLAÇA, 2001; FELDMAN, 2005) - expõe os mecanismos autoritários inerentes aos processos de planejamento com interesses de classe, os procedimentos normatizados pelo SERFHAU permitem acompanhar o impasse criado entre o universo dos planejadores e a realidade dos municípios. Neste âmbito, o descolamento entre os planos elaborados por consultorias privadas e as condições técnicas das prefeituras fica evidente, pois o “volume de análises e proposições torna inviável seu aproveitamento por parte dos prefeitos e técnicos das administrações municipais” (FELDMAN, 2005, p. 230). A tendência é que este divórcio fique cada vez mais evidente, levando o SERFHAU a se apoiar “cada vez mais nos prefeitos e nos técnicos municipais que o procuram interessados nos financiamentos, ignorando os volumosos diagnósticos, análises técnicas e proposições que compunham os planos elaborados pelas consultorias” (FELDMAN, 2005, p. 230).

A desarticulação das entidades de planejadores urbanos - visível nos anos 80, mas com suas raízes fincadas na crise brasileira da década de 70, que levou à supressão do SERFHAU - comprova que a chamada década perdida também afetou aquela área profissional, reduzindo significativamente suas atividades e perdendo suas publicações específicas, com o tema do urbanismo periféricamente incluído em duas revistas de circulação nacional que abordam arquitetura e ambientação. A chamada crise do planejamento, no início dos anos 80, é identificada como crise do “sistema que detém o poder, uma crise em que vivem os planejadores hoje, que pode ser medida pelo nível de desemprego” (PLANEJAMENTO, 1981, p. 105), reduzindo os espaços de atuação dos profissionais e possibilitando um clima de reflexão, revisão e mesmo autocrítica. Mas, na verdade, ela é uma crise bem mais ampla e profunda. Do ponto de vista das cidades brasileiras, é a chegada ao país, na década de 80, dos efeitos e das políticas relativas à reestruturação produtiva dos países capitalistas centrais no início dos anos 70. Corresponde à crise fiscal do Estado, aspecto não desprezível da própria crise política da ditadura militar e que leva ao processo de distensão lento e gradual.

Frente às imposições do receituário do FMI, exigindo cortes de gastos e de pessoal para fazer face à escalada inflacionária, as práticas de planejamento são

as primeiras a serem suspensas das administrações municipais, acompanhadas pela significativa redução dos investimentos urbanos e que levam aos aumentos do desemprego, da informalidade e da pobreza urbana (MARICATO, 1996a e 2001). Este cenário é mais bem percebido na penúria dos recursos públicos e nos seus reflexos sobre a vida cotidiana do que na sua essência macroeconômica, que representa um comprometimento do já precário Estado do Bem-Estar brasileiro e os esforços de constituição de um novo modelo de gestão pública. Tanto o acordo tácito entre Capital e Trabalho, que permitiu os “trinta anos gloriosos”, é rompido em nome da sobrevivência capitalista, quanto a antiga ideologia do Estado provedor se transmuda no Estado mínimo, nas iniciativas de privatização de empresas públicas e no enxugamento dos gastos sociais, com efeitos sobre a própria Constituição Federal de 1988 (BALDEZ, 2003). Em um movimento contracorrente em relação a esta nova conjuntura, tanto o projeto da Reforma Urbana quanto as propostas de revisão do planejamento urbano vão propugnar “mais Estado social” como alternativa ao caos urbano. No caso específico do urbanismo, isto significa reivindicar mais controle sobre a produção do espaço urbano e seus sujeitos por parte do poder público, o que leva ao primeiro movimento de identidade entre as duas facções do campo profissional do urbanismo, pois ambos passam a exigir atualização da legislação urbanística no âmbito da União.

Para que o governo federal possa contribuir ao encaminhamento de soluções dessas questões urbanas, torna-se decisivo alterar instrumentos legais, normas tributárias, adequações administrativas e programas de ação (WILHEIM, 1985, p. 38)

Não se pode, no entanto, ao se buscar reforçar o poder local, que é o objetivo básico no Brasil, deixar de afirmar também a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano conforme anteriormente argumentado (CAMPOS Filho, 1986, p. 111)

Conforme já foi adiantado neste texto, vive-se hoje uma escalada do discurso neoliberal, propondo o desmonte do Estado e o fortalecimento dos mecanismos reguladores baseados no mercado. Esta ofensiva conservadora está levando à destruição várias instituições e políticas de cunho redistributivo social que foram arduamente conquistadas após intensas lutas desenvolvidas pela classe trabalhadora (RIBEIRO e CARDOSO, 1990, p. 75).

Apesar de ainda coexistir, com esta defesa do Estado planejador, uma visão que entende a limitação desta base consensual, pois “o discurso predominante afirma que as cidades precisam de “ordem” e de um Poder Público competente que termine com esse “caos” e realize o desenvolvimento urbano” (GRAZIA, 1990, p. 9), o processo deflagrado pela Constituição com a obrigatoriedade do Plano Diretor acabará nivelando por baixo o consenso, que terá como base legal a retomada

daquele antigo Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Ou seja, os artigos constitucionais levaram, obrigatoriamente, a que a concordância se desse no Congresso Nacional, em torno da bandeira maior deste planejamento tradicional que se busca revisar: a Lei de Desenvolvimento Urbano, que “há muito vem rodando de comissão em comissão no Congresso, já tendo sofrido algumas mutilações discutíveis e pouco divulgadas” (WILHEIM, 1985, p. 38). Para o urbanista Cândido Malta Campos Filho, assessor técnico do deputado Raul Ferraz, autor do referido projeto de lei, a relevância da proposta era evidente e deveria considerar a dimensão econômica da questão urbana, pois:

...compreender a problemática urbana apenas por sua dimensão social não lhe confere o devido peso na problemática dos problemas enfrentados pelo Brasil. Só se percebermos o quanto hoje, as distorções urbanas ao levantar os custos de produção em geral de todas as atividades que são exercidas nas cidades, públicas e privadas e que são já a maioria da Nação, oneram portanto tanto empresários e trabalhadores, é que saberemos avaliar o quanto é importante para o país, hoje, uma política urbana que conduza mudanças substanciais no processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, caracterizando uma verdadeira reforma urbana (CAMPOS Filho, 1986, p. 107).

Nos seus Comentários sobre o PL, Campos Filho (1986, p. 108-109) irá expor toda sua crença na possibilidade do Estado, via planejamento urbano, exercer controle e impor racionalidade ao sistema capitalista, independente de uma organização popular que pressionasse para isso. Temas como “deseconomias urbanas, poupança nacional circulando na especulação imobiliária, equilíbrio na organização do espaço na escala regional, maior equilíbrio intra-urbano” se articulam para a constituição de uma política urbana com um “caráter social” e um “caráter econômico”. Com oito capítulos e 96 artigos, o PL “aperfeiçoa a redação do PL 775/83, pois nele estas questões não apareciam com a clareza e ênfase que, entendemos, merecem pelas razões apontadas”. Construção à margem de qualquer participação social, o projeto avança decisivamente sobre o controle da propriedade privada urbana e sua valorização através dos investimentos públicos, bem como reforça a capacidade de controle e fiscalização da administração municipal. Dentre os Instrumentos do Desenvolvimento Urbano, ali se encontra o IPTU progressivo, o IR sobre lucro imobiliário, a contribuição de melhoria e a taxa de urbanização, usucapião individual e coletivo de imóvel urbano, regularização fundiária, além de planos de desenvolvimento urbano, parcelamento do solo, zoneamento, códigos e posturas urbanísticas. Mas também o direito de superfície, parcelamento, edificação e utilização compulsórias, direito de preempção, requisição urbanística, transferência

do direito de construir, reurbanização consorciada. Como forma de “propor, implementar e acompanhar a execução de política nacional de desenvolvimento urbano” é proposta a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, com a competência de propor as “diretrizes, estratégias, prioridades e instrumentos da política nacional de desenvolvimento urbano”, bem como a criação do “Conselho Consultivo de Política Urbana” (CAMPOS Filho, 1986, p. 127-128). Vale ressaltar, nas Disposições Finais, que “o valor justo da desapropriação não incorporará, em seu preço, quantia decorrente do investimento público e privado de terceiros”, bem como se pautará pelo “levantamento do valor rural do terreno equivalente, acrescido do custo das benfeitorias sobre ele realizadas por seu proprietário” (CAMPOS Filho, 1986, p. 130).

Paralelamente às negociações no legislativo federal, novos dados serão produzidos e enriquecem o debate em torno da Reforma Urbana e suas relações com o Plano Diretor. Em várias prefeituras, sob o comando de administrações progressistas que assumem o poder no final dos anos 80, acontece a retomada de experiências concretas de planejamento urbano e que irão utilizar, em maior ou menor grau, as diretrizes recém-aprovadas pelo II FNRU. Porém, neste contexto, também terão oportunidade aqueles setores profissionais, tradicionalmente ligados às administrações públicas e que vinham construindo uma proposta capaz de assimilar, no interior do aparelho do Estado, as demandas sociais dos movimentos populares através da bandeira do “desenvolvimento urbano”. Desta forma, o início dos anos 90 possibilita, em capitais como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre - mas também em cidades médias e pequenas como Santo André-SP e Angra dos Reis-RJ -, diversas experiências-piloto na elaboração de planos diretores participativos que, incorporando a legislação ainda em trâmite no Congresso, retomam o diálogo com os movimentos populares, ensaiam os primeiros embates com o capital imobiliário e se relacionam com os poderes executivo e legislativo municipais. De comum entre todas estas experiências, a crença na competência do Estado em regular e controlar a produção e o uso do espaço urbano, através da capacidade de reconstituir o Plano Diretor, agora a serviço de cidades ambiental e socialmente mais equilibradas, pois todas as propostas pareciam levar em conta que “A Constituição Federal de 88 ressuscitou a figura do Plano Diretor (PD). No entanto abriu brechas para a elaboração de um PD com uma nova configuração” (ROLNIK, 1990, p. 26).

2.1.2 As experiências em Planejamento Urbano dos anos 90

A década de 1990 foi selecionada como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares.

Flávio Villaça

Graças à capacidade de sistematização que possuem, os quadros técnicos comprometidos com a RU elaboram e divulgam diversas análises sobre aquelas experiências e suas conseqüências para a continuidade do projeto de interesse popular, procedimento que não acontece em relação aos trabalhos desenvolvidos pela corrente de planejadores tradicionais⁷⁶. Apesar desta irregularidade entre as fontes de informação e considerando que estas experiências apontam para os futuros desdobramentos que serão dados ao Plano Diretor pós-Constituição de 88, tentaremos, aqui, proceder a uma síntese das questões enfrentadas pelos dois campos no processo de revisão e reconstituição dos métodos do planejamento urbano para ordenamento territorial da cidade. Desta forma, buscaremos ressaltar identidades e diferenças entre os procedimentos levados à prática e seus resultados sobre o espaço urbano e conseqüências para a continuidade das ações do campo profissional em torno do Plano Diretor, sem descuidar de verificar como os procedimentos do Estado e dos representantes do capital interferem no processo de elaboração das propostas.

Para nossa análise, utilizaremos os exemplos das cidades do Rio de Janeiro, São Paulo e Santo André – cujos planos diretores foram comandados pelos próprios quadros da RU e que contavam com administrações municipais comprometidas com aquele projeto - e da cidade do Recife, à época com o executivo dominado por políticos conservadores e cujo processo do Plano Diretor foi coordenado por setores técnicos tradicionais, quadros internos da própria administração municipal. Em comum, todos os casos resultaram na não implementação das medidas propostas pelo Plano Diretor, variando unicamente as situações em que houve efetiva conquista legislativa (caso do Rio de Janeiro, mas que na gestão posterior sofreu alterações substanciais) e daquelas em que o projeto

⁷⁶ Utilizamos o termo “planejadores tradicionais” para, em uma correspondência com o conceito de “intelectual tradicional” de Gramsci, enquadrar aqueles urbanistas que, “como representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida” (GRAMSCI, 2006:16), se manterão fiéis aos princípios de acumulação e reprodução capitalistas na cidade a partir do projeto de “desenvolvimento urbano”.

sequer foi apreciado pela Câmara (na cidade de São Paulo), em que não foi aprovado (em Santo André) e cuja aprovação provocou modificações das principais propostas progressistas (na Cidade do Recife)⁷⁷.

Devido ao destino comum dos casos da década de 1990 estudados, eles serão comparados com o processo de planejamento urbano da cidade de Curitiba que, apesar de ter sido iniciado ainda na década de 70 e se estender até início dos anos 90, mantém a continuidade das metas programadas e produz resultados concretos sobre o espaço da cidade. Ainda que não se relacione com as propostas aprovadas pela Constituição de 1988 nem participe do debate sobre a revisão do planejamento urbano no país, acreditamos que o exemplo de Curitiba pode ser valioso para a explicitação de determinados aspectos próprios do que é considerado, pelo senso comum nacional e internacional, como exemplo de sucesso a ser seguido.

Em 1974, o Instituto de Arquitetos do Brasil elegeu a administração do então prefeito de Curitiba, o arquiteto Jaime Lerner, a melhor do Brasil, qualificando-a como um modelo e exemplo a ser seguido. Ainda naquele ano o Ministério do Interior, no qual estavam alocados os principais órgãos federais afetos à política urbana, encomendou ao Instituto de Pesquisas do Estado do Rio de Janeiro (IUPERJ) uma investigação para “verificar através de um estudo de caso, o de Curitiba, como determinada proposta urbanística pode ser implementada com sucesso” dado que “a elevada taxa de fracasso de planos urbanísticos no Brasil – e o considerável montante de recursos investidos nestas tentativas fracassadas – o estudo de um caso de planejamento bem sucedido justifica-se plenamente...(OLIVEIRA, 2000, p. 11).

Também a cidade de Porto Alegre, que inaugura o período estudado com a experiência do Orçamento Participativo, será objeto de uma análise que procura relacioná-lo com o Plano Diretor, elaborado quando se consolidava a prática do OP e que, apesar de contar com significativa presença e participação das camadas populares, não resultou em uma articulação entre os dois programas. Esta separação entre a democracia participativa do OP e os debates sobre o PD permite apreender muito sobre os interesses imediatos e urgentes dos bairros de baixa renda, bem como a sobrevivência de procedimentos elitistas e autoritários que,

⁷⁷ Reforçando esta tendência, podemos citar a tese de doutorado de Ítalo Sthephan, que estudou “dez Planos Diretores (Betim, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha)” e nos quais foi constatado que “1. a participação popular não foi além de menções em princípios e diretrizes; 2. as propostas de criar e fazer funcionar conselhos de planejamento e sistemas municipais de informação raramente chegaram a termo; 3. os instrumentos de planejamento, já conhecidos no ideário da reforma urbana (Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Transferência do Direito de Construir etc.), não saíram das intenções” (STEPHAN, 2006).

como já foi assinalado anteriormente, parecem caracterizar a prática do planejamento urbano no Brasil e, em especial, em Porto Alegre.

Na avaliação de cada um dos casos e utilizando trabalhos de pesquisadores ou de seus próprios autores, buscaremos demarcar questões como tempo de elaboração dos planos, envolvimento do poder executivo, equipe coordenadora, qualidade da participação das diversas classes sociais, suas propostas e conflitos, estrutura do documento enviado ao Legislativo municipal e do documento aprovado, decorrências efetivas da legislação aprovada sobre as desigualdades existentes, principalmente quanto à relação entre cidade legal x cidade ilegal. Especial atenção será dada ao aspecto de “politização dos planos diretores” em cada um dos casos comentados, no sentido de aferir o sucesso dos processos em inverter o caráter tecnicista e especializado de que sempre se revestiram os procedimentos de planejamento urbano. Com isso, trataremos de verificar se essa reaproximação de lideranças e bases populares contribuiu para organizar, de maneira bem mais consistente do que aquela da época da Constituinte, o movimento nacional da Reforma Urbana. Pois, mesmo concordando que “esta politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país” (VILLAÇA, 2004, p. 235-236), defendemos a idéia que, devido à indeterminação do que seja esta “politização”, ela não redundará, obrigatoriamente, em ampliação e fortalecimento do projeto popular.

2.1.2.1 Os Planos Diretores reformistas

Rio de Janeiro

Para o caso da elaboração do Plano Diretor do Rio de Janeiro, utilizaremos a análise elaborada por Cavalieri (1997, p. 373-401), integrante da equipe técnica da Prefeitura Municipal e um dos responsáveis pela elaboração do Plano. O texto informa que o PD se estendeu por dois anos – entre seu início e sua aprovação pela Câmara municipal, em 1992 -, foi executado por equipe técnica da própria prefeitura, assessorada por grupo de trabalho para as questões jurídicas, e ter contado com a adesão estratégica do Secretário Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente e o apoio político do próprio Prefeito, fatores estes determinantes para a inclusão e aprovação de uma proposta compatível com os interesses da reforma

urbana. “A aprovação dos mecanismos progressistas do plano se deveu a uma conjugação de vários fatores, principalmente à atuação dos técnicos e a um contexto político-partidário favorável” (CAVALIERI, 1997, p. 385)

“A participação da sociedade civil foi muito desigual”, com entidades profissionais e de empresários atuantes, que “compareciam a todas as sessões, apresentaram contribuições por escrito, promoveram reuniões com os vereadores, chegando até a contratar trabalhos de consultorias para defender seus pontos de vista” (CAVALIERI, 1997, p. 387-388). Esta, porém, não foi a atitude dos movimentos populares, pois “foi necessário telefonar várias vezes para conseguir a participação dos representantes das federações de associações de favelas e bairros. E mesmo assim sua presença foi rarefeita e escassa sua contribuição” (CAVALIERI, 1997, p. 387). Para o autor

A complexidade das matérias tratadas em um plano diretor, o campo mediato em que se inserem suas proposições, sua condição de objeto não-palpável motivam muito pouco a população a participar de sua elaboração. O distanciamento da população em relação ao plano é tanto maior quanto menos se consegue politizar a discussão sobre seus objetivos (CAVALIERI, 1997, p. 397)

Com esta precária participação popular, como se deram os conflitos em torno das propostas do Plano Diretor e dos interesses por elas afetados? Basicamente, foi contra os instrumentos urbanísticos e tributários do Solo Criado⁷⁸ e contra o IPTU progressivo que se insurgiram os empresários. A resistência os levou a pressões sobre os técnicos, sobre o próprio prefeito e, finalmente, sobre a Câmara, além de divulgarem na mídia o “que consideravam como “confisco”, “intervenção na propriedade privada”, “mais um imposto”.” (CAVALIERI, 1997, p. 390). Nesta batalha, a proposta contou com

o incentivo dos coordenadores de projetos de planos diretores de outros municípios, sobretudo da cidade de São Paulo, fornecia a argamassa e o apoio necessários para solidificar a defesa dos novos e controvertidos instrumentos (CAVALIERI, 1997, p. 390)

Para Cavalieri, no embate na Câmara municipal, dois fatores foram essenciais para a aprovação do texto sem mudanças estruturais: “a liderança do

⁷⁸ Segundo Cavalieri (1997, p. 383), o Solo Criado “funciona através da fixação de um coeficiente único de aproveitamento, para todos os terrenos da cidade, que permite aos seus proprietários edificarem, sem pagamento, área igual à de seus terrenos”. Transformado em um dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, foi adotada a denominação de Outorga Onerosa do Direito de Construir, sendo a base legal da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Seu objetivo é o mesmo: captação das valorizações urbanas, controle de adensamento e equilíbrio dos preços do terreno, como forma de redirecionar o mercado imobiliário “em direção às suas finalidades sociais”.

partido do governo que foi de uma atitude exemplar” viabilizando “um canal consistente de acesso dos técnicos aos vereadores” e, quanto aos próprios técnicos, a “presença séria e assídua às sessões de votação e a atitude de respeito diante dos vereadores” (CAVALIERI, 1997, p. 391). Este relacionamento entre técnicos, governo e Câmara voltou a ser necessário no processo de votação, quando os temas conflitantes, principalmente o solo criado, levou os debates para segundo turno. Somente com a pressão das “lideranças partidárias, acionadas a partir do interesse dos técnicos, foi possível levar os vereadores do partido a se empenharem na votação do plano e a seguirem a orientação do líder do Governo na Câmara” (CAVALIERI, 1997, p. 393). Porém, não foi possível evitar manobras que visavam aumentar o poder do legislativo, caso dos artigos sujeitos à regulamentação por decreto do Prefeito, que “passaram a ter que ser aprovado por lei, dependendo, portanto, da apreciação da Câmara Municipal”. (CAVALIERI, 1997, p. 395). Este é apenas um exemplo da imensa e incontrolável dimensão das filigranas que permitem manobras de última hora no processo de apreciação e votação das normas legais, desde situações em que “uma emenda trocava o “não” pelo “sim” e o proibido passava a ser obrigatório” (CAVALIERI, 1997, p. 395).

Entretanto, a posição tomada pela nova administração municipal, com a “desarticulação da equipe técnica que coordenou o plano” e atitudes distintas com relação à legislação aprovada – dando prioridade aos interesses dos empresários da construção civil e retirando da Câmara os “três únicos projetos de regulamentação do Plano Diretor - o solo criado, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana e o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano” (CAVALIERI, 1997, p. 398) – praticamente neutralizou os avanços conquistados na gestão anterior. O que leva Cavaliere a concluir seu trabalho considerando que “de qualquer forma, avançou-se significativamente ao se conseguir incluir mecanismos nas leis orgânicas e nos planos diretores”, avanço que “exigiu um longo processo de discussão interna no âmbito das Prefeituras e Câmaras e com os representantes da sociedade” (CAVALIERI, 1997, p. 399). Para o autor, “a luta pela reforma urbana é uma luta, essencialmente, política pela ampliação dos direitos da cidadania”, o que significa “uma tarefa para todos os formadores da consciência progressista na sociedade”. Apesar de considerar que “as entidades acadêmicas têm um papel relevante nesse aspecto pela produção e divulgação do conhecimento sobre os problemas urbanos”, algo precisa mudar em relação aos “partidos e os militantes

políticos no sentido de dar a prioridade necessária à questão urbana”, de forma a “tirá-la do escaninho maldito das “lutas secundárias”.” (CAVALIERI, 1997, p. 400). O autor também avaliza algumas análises que, “ao considerar a elaboração dos planos diretores importante momento para a implantação dos programas da reforma urbana”, afirmam que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana “teria, por isso mesmo, enfraquecido suas baterias no plano da luta nacional”. Neste sentido, haveria uma relação destas questões com “a desmobilização da organização popular em vários níveis” (CAVALIERI, 1997, p. 397).

Santo André

Como se dá a experiência desta primeira geração de Planos Diretores em cidades de porte médio, componente de uma região metropolitana? Analisado em trabalho de Pinheiro, A., e Pinheiro, O. (1997, p. 362), o exemplo do Plano Diretor de Santo André – integrante do ABC paulista, “composta de 7 municípios conurbados que até a década de 40 formava um único município”, de maneira que esta “história comum confere à região uma forte identidade” -, aponta para alguns aspectos relevantes. Com uma renda familiar média de 10,2 salários mínimos à época do Plano, considerada “alta para os padrões brasileiros”, o município apresentava “10% de população favelada” e tinha a área urbana “praticamente urbanizada” e apresentava 13% dos lotes vagos, “de forma dispersa pela cidade” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 362). Contando com consultoria externa que levantou o “quadro da dinâmica urbana da cidade” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 367), o Plano foi concluído em 1991, “após um ano de intenso trabalho”, sendo “rejeitado pelos vereadores em junho de 92 sem discussão do seu conteúdo” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 361), demonstrando, mais uma vez, que, apesar da comprometida posição do poder executivo local com o ideário da Reforma Urbana, a Câmara tem um papel de peso que pode impedir a legalização de instrumentos de controle da propriedade urbana e captação da valorização imobiliária, mas também aponta para táticas utilizadas pelo capital imobiliário em fazer valer seus interesses⁷⁹.

⁷⁹ Lembremo-nos que, naquele período, a guerra fiscal entre municípios pela atração de novos investidores era uma alternativa viável para contornar a séria crise fiscal do Estado e a penúria das administrações locais, situação que dá força extra às possibilidades de fuga de investimentos, em qualquer condição um problema não só econômico, mas também político para prefeitos e vereadores.

Para os autores da análise e no caso específico do solo criado e parcelamento / edificação compulsória, teria pesado na decisão, aparentemente radical, dos vereadores, a atração exercida pelos municípios vizinhos na possibilidade de fuga de investimentos imobiliários. Componentes da Região Metropolitana e sem os mesmos impedimentos legais de Santo André, eles funcionariam como “fator de expulsão dos investimentos coletivos, inibindo a verticalização indispensável dado a carência de áreas vagas e podendo inclusive ser fator de concentração de renda” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 370). Por outro lado, o município se caracteriza pela “propriedade pouco concentrada, com os 38 maiores proprietários retendo 20% dos lotes vagos” que, “não concentrados espacialmente” impossibilitavam “a delimitação de áreas para aplicação do instrumento” de parcelamento / edificação compulsória (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 368).

A insistência em manter no Plano Diretor a Concessão Onerosa do Direito de Construir e o Parcelamento e Edificação Compulsória foram barreiras à discussão e aprovação do Plano Diretor, que continha inúmeras diretrizes de combate a desigualdades, gestão democrática e melhoria da qualidade de vida (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 370).

Por outro lado, em função do comprometimento político da administração municipal com a proposta da Reforma Urbana, “diversas ações de reforma urbana (regularização fundiária, urbanização de favelas, gestão democrática...) foram implementadas pela administração, independentes do Plano Diretor” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 370). Perguntando-se “como encontrar instrumentos que permitam uma ação eficaz do poder público contra a especulação, contra a privatização da valorização imobiliária oriunda do esforço coletivo” (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 371), os autores reivindicam que

estes instrumentos estejam contidos numa legislação federal tornando mais fácil sua aplicação pelo município, reduzindo as pressões políticas locais, inclusive evitando a fuga de investimentos para outros municípios, em especial nas regiões metropolitanas (PINHEIRO, A., e PINHEIRO, O., 1997, p. 371)

Recife

A elaboração do Plano Diretor da Cidade do Recife, PDCR, apresenta características que o diferenciam dos casos anteriores, conforme trabalho da arquiteta Virginia Pontual. Por um lado, diferentemente de outras experiências avaliadas aqui, o Plano não conta com apoio político do executivo municipal, sendo

produzido e aprovado por representantes de políticos tradicionais conservadores daquela cidade, à época no comando da administração pública local, e não ligados ao projeto da Reforma Urbana; por outro lado, ao distribuir as tarefas entre dois setores da prefeitura, já conflituosos, surge um embate interno no executivo municipal relativo à disputa de poder político pelos distintos órgãos técnicos com competência sobre a gestão, planejamento e controle do espaço urbano (PONTUAL, 1997, p. 411).

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, a constituição de três diferentes comissões, “órgãos públicos, sociedade civil e representações populares, que tinham, em tese, o papel de avaliar, opinar e apresentar sugestões aos produtos gerados durante a elaboração do PDCR” (PONTUAL, 1997, p. 408), “ensejou condições favoráveis à manipulação, dificultando a participação da comissão do movimento popular”. Segundo a autora, os entraves à participação popular se deviam à linguagem técnica dos documentos, à diversidade temporal entre ação do poder municipal e de resposta do movimento popular e à falta de legitimidade política do governo municipal com relação a estes mesmos movimentos (Ibidem: 408-409). Com a divisão de representações da sociedade, a participação foram “tornando-se gradativamente em espaço político inócuo” (PONTUAL, 1997, p. 409), o que fez surgir o Fórum Vamos Arrumar o Recife, que “veio a ocupar o espaço de participação com mais organicidade e autonomia” (PONTUAL, 1997, p. 419).

Apesar de combatido pela “ADEMI, SINDUSCON-PE e a Associação Comercial de Pernambuco” e das posições contrárias do “corpo técnico da URB-RECIFE”, o plano é enviado à Câmara e lá “as contradições embutidas no processo de elaboração do PDCR vieram a configurar um cenário de comédia onde os atores inverteram os papéis” (PONTUAL, 1997, p. 411-412).

O prefeito do Recife mandava um plano para aprovação da Câmara Municipal, quando a própria bancada do prefeito não aprovava o plano, não lhe dava sustentação. E quem dava sustentação ao plano era a bancada da oposição. Os sete vereadores da oposição sustentaram o plano do jeito que ele estava (PONTUAL, 1997, p. 412).

Entretanto, “apesar da relação social não estabelecida pelos mecanismos institucionais” (PONTUAL, 1997, p. 412) entre os vereadores da oposição e o Fórum Vamos Arrumar o Recife, os procedimentos do legislativo, com “infindáveis

discussões, questões de ordem, pedidos de votação nominal, primeira e segunda chamadas, declarações de lideranças, tentativas de obstrução” (CAVALIERI, 1990, p. 391), o acolhimento pela Comissão de Sistematização de 80% das emendas “apresentadas pela Comissão de Obras ligadas à produção e organização do espaço urbano, evidencia por onde foram estabelecidas as articulações com o setor imobiliário” (PONTUAL, 1997, p. 415). Aprovado em outubro de 1991, depois da “passagem pela Comissão de Obras que desfiguraram o projeto original em benefício” do mercado imobiliário, somente em 1996 “é aprovada uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, que foi considerada a com maiores flexibilidades em favor do setor imobiliário” (LIMA, 2008):

A cidade do Recife em decorrência dessas leis tem passado por um rápido processo de verticalização, principalmente observado nos últimos vinte anos. Ao mesmo tempo em que se avança a verticalização e o adensamento construtivo em várias áreas, observa-se também sua expansão para locais ainda não tão privilegiados. Enquanto isso, poucas mudanças foram conseguidas nos últimos anos em favor dos setores menos favorecidos ao que concerne a urbanização e legalização de áreas de ocupação popular.

São Paulo

Para análise da experiência ocorrida com a elaboração do Plano Diretor de São Paulo, utilizamos a avaliação feita por Paul Singer (1995), então Secretário Municipal de Planejamento na gestão de Luiza Erundina (1989-1992) e coordenador geral do projeto, que tem início logo em janeiro de 1989. Os amplos dados disponibilizados pela análise de Singer, aliados às condições socioeconômicas da cidade de São Paulo, ao fato do PD ter sido elaborado em um governo do PT, sob a coordenação da arquiteta Raquel Rolnik, nos levarão a uma análise mais detalhada da experiência paulista. Apesar de uma concordância inicial quanto à necessidade premente de um novo plano para a cidade, a equipe interna da SEMPLA se dividiu quanto aos procedimentos a serem seguidos, com um “grupo encabeçado por um urbanista veterano que havia participado da elaboração de vários planos diretores”, defendendo os métodos tradicionais, enquanto o “outro grupo” – ao qual pertencia a maior parte da equipe - sabia apenas o que não queria, isto é, “enunciados de princípios elevados e imagens atraentes de uma cidade futura” (SINGER, 1995, p. 179). Ao considerar que “um governo do Partido dos Trabalhadores tinha de apresentar um plano diretor capaz de produzir resultados”, mas principalmente “abrir caminho para uma “reforma urbana” de tal forma que moradores de favelas

recebessem direitos legais à terra em que moravam e os pobres tivessem acesso ao solo urbano e a serviços urbanos básicos” (SINGER, 1995, p. 180), o grupo comandado pela arquiteta Raquel Rolnik, que se opunha aos planos tradicionais, venceu os debates e “começou a trabalhar na formulação desse novo tipo de plano”. A primeira parte do trabalho foi dedicada à “atualização e a compilação de todas as informações sobre economia, população, ocupação do espaço urbano e a necessidade de serviços urbanos primários” (SINGER, 1995, p. 181), tais como habitação, transporte público, trânsito, saneamento, educação, bem-estar social, o que resultou no documento intitulado “São Paulo: Crise e Mudança”, transformado em livro e publicado em 1990. Os dados se voltaram prioritariamente para a disponibilidade e as condições de uso da infra-estrutura urbana – demonstrando ociosidade e sobrecargas nos espaços mais bem servidos – e as condições de moradia das camadas de baixa renda – com informações sobre o crescimento das favelas e dos cortiços e a alta taxa de ilegalidade da habitação na cidade.

Com tais informações, foi elaborada a proposta central do PD, baseada na utilização do solo criado, que propunha a redução da taxa de aproveitamento dos terrenos⁸⁰ para o índice 1 em todo o perímetro urbano, que então chegava ao máximo de 4 em algumas áreas da cidade. Esta proposta permitia que, na zona considerada como adensável pela disponibilidade de infra-estrutura, o excedente para aumentar a taxa de aproveitamento fosse comprado, ao poder municipal, pelos incorporadores. Com este procedimento, a proposta

visava reunir recursos destinados a um fundo de urbanização que seria utilizado para financiar moradia para grupos de baixa renda; pavimentação de ruas, construção de passarelas, canalização de rios e outros itens de infra-estrutura; a instalação e manutenção de áreas verdes (SINGER, 1995, p. 194).

Todo este investimento em áreas de baixa renda estaria justificado com a criação das Zonas de Interesse Social, destinadas a legalizar a posse de ocupações ilegais de terrenos públicos e áreas verdes, mas também “poderiam ser definidas com imóveis desocupados ou subutilizados ou áreas de cortiço onde programas de moradia beneficiassem os moradores de baixa renda” (SINGER, 1995, p.200). Um cálculo da SEMPLA previa, entre zonas residenciais e não-residenciais, um total de 23 milhões de m² de espaço edificável que poderiam ser postos à venda,

⁸⁰ Taxa de aproveitamento dos terrenos, índice que determina o percentual máximo em que a área de um determinado terreno poderá ser multiplicada para efeitos de construção.

redundando em novos recursos para o tesouro municipal. Esta proposta era, assim, uma alternativa viável para a crise fiscal por que passava o Estado brasileiro, que enfrentava uma

escassez crônica de verbas municipais para investimento e a completa falta de crédito, uma vez que o peso da enorme dívida externa havia sido agravada por restrições a empréstimos internos, adotadas para eliminar o déficit do setor público (SINGER, 1995, p. 194).

Estas definições e as discussões dentro da equipe técnica da prefeitura levaram ao conhecimento de que “um grupo minoritário do staff da SEMPLA estava, no entanto, profundamente comprometido com o zoneamento, pois seus membros tinham participado em seu contínuo detalhamento”, e representavam “o viés conservador da regulamentação”, em uma situação interna da SEMPLA que, de certa forma, “refletia os conflitos de interesses mais amplos dentro da cidade” (SINGER, 1995, p. 189). Conflitos que ficaram claramente visíveis com a apresentação da proposta para “universidades e centros de pesquisa, empresas de serviços públicos, privadas e sindicatos patronais, movimentos sociais de sem-teto, favelados e moradores de cortiços, associações de bairro, sindicatos de trabalhadores e partidos políticos”, além de membros da Câmara Municipal (SINGER, 1995, p.203). Apesar do apoio dos movimentos sociais, do Partido dos Trabalhadores e dos partidos aliados, de estudiosos do campo do urbanismo, as audiências e debates “provocaram aguerrida oposição de representantes do empresariado, particularmente dos corretores de imóveis e construtores” (SINGER, 1995, p. 203). Contra tal oposição, “mais objetiva e aguerrida do que a maioria dos que apoiavam”, foram iniciados esforços no sentido de que se “angariasse apoio não só da coalizão governamental”. Inicialmente, foi proposto o escalonamento temporal da redução dos índices de aproveitamento, que levaria dois anos a se concretizar, contra a sugestão dos incorporadores que “queriam que durasse cinco ou dez anos” (SINGER, 1995, p. 208).

Continuando o esforço para esclarecer o projeto e diminuir a oposição, foram realizadas palestras e debates no SINDUSCON - Sindicato dos Construtores de São Paulo, e na Federação das Indústrias, onde o ex-prefeito Figueiredo Ferraz argumentou que as intenções de “regularizar as favelas e providenciar moradias baratas para os menos favorecidos eram a prova de que o governo queria atrair milhares de imigrantes para São Paulo” (SINGER, 1995, p. 211-212). As surpresas continuaram no debate realizado com os professores do grupo interdisciplinar de

questões urbanas do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, onde as críticas foram porque “não media as necessidades da cidade, nem determinava os meios pelos quais poderiam ser satisfeitas”, o que demonstrava que, “para aqueles professores, um Plano Diretor parecia ser, acima de tudo, um exercício intelectual”, pois nos seus questionamentos “não havia preocupação com a maneira como a cidade deveria crescer, nem objetivos” (SINGER, 1995, p. 212).

Não importava que, ao governo municipal, pudesse faltar os meios de executar as tarefas propostas ou de induzir o capital privado a cumprir sua parte. O que importava era a compreensão do desenvolvimento da cidade e a consistência lógica entre os fins propostos e os meios escolhidos (SINGER, 1995, p. 212).

Nestas condições a proposta foi apresentada oficialmente à Câmara de Vereadores, sendo seguida, imediatamente, da ação de “doze associações empresariais, entre elas de construção, arquitetura e engenharia, que assinaram um manifesto contra a proposta” (SINGER, 1995, p.210). A resposta do governo, um manifesto apoiando a proposta – “que deveria ser assinado por movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores -, levou tanto tempo para se obter todas as assinaturas que, quando finalmente ficou pronto, recebeu uma cobertura mínima da imprensa” (SINGER, 1995, p.211). Como a oposição ao governo municipal tinha a maioria na Câmara e havia ganho a presidência da mesa, a forma de evitar a discussão da proposta foi deixá-la “hibernando em uma ou outra comissão legislativa” (SINGER, 1995, p.214). A própria coalizão do governo na Câmara, frente à oposição dos lobbies profissionais e empresariais, preferiu deixar o projeto de fora da agenda de votações. Como forma de contornar o impasse, a SEMPLA decide negociar com “um grupo de renomados arquitetos”, baseando-se para isso, nos seus “fortes laços com todos os partidos de oposição, desde o mais conservador até os pretensos Sociais Democratas”, e até mesmo “relações pessoais entre este grupo e a equipe de urbanistas da SEMPLA que eram surpreendentemente boas” (SINGER, 1995, p.214-215).

Consideradas confidenciais, pois apenas pessoas de confiança sabiam delas, as reuniões aconteciam nos escritórios dos próprios arquitetos, tendo delas conhecimento a prefeita e os líderes das doze associações. Com a concordância comum em torno dos princípios gerais – “executar a implementação da função social da cidade e da propriedade urbana; racionalizar e otimizar o uso da infra-estrutura existente; propor novas formas de urbanização” – e das medidas de prioridade para

a população de baixa renda, as discussões voltaram-se para os instrumentos. E aí os “opponentes estabeleceram seus limites: nada no Plano Diretor poderia ser implementado imediatamente”, pois cada dispositivo exigia uma lei ordinária. A “pílula amarga de se engolir” – isto é, a insistência em um PD com “dispositivos implementáveis”, levaria a que “nenhuma proposta de consenso seria formulada e nenhum Plano Diretor poderia ser votado na Câmara Municipal” - resultou na conclusão de que “seria muito melhor ter um plano declaratório do que não ter nada além do Plano Diretor natimorto de Jânio Quadros” (SINGER, 1995, p.217). Assim, no início de 1992, a nova proposta foi completada e uma nova rodada de consultas foi iniciada. Entretanto, “dentro do governo, ninguém prestava atenção ao Plano Diretor”, pois “o imposto territorial urbano foi reduzido por ordem judicial a um quinto de seu nível anterior, precipitando uma crise em todo o governo”, o que resultou em “carta branca à equipe de negociação da SEMPLA” (SINGER, 1995, p.221).

Todo o esforço de consenso foi comprometido com a oposição dos “vários grupos de interesse que não haviam sido incluídos nas negociações – da direita e da esquerda”. Da direita, a ONG Defenda São Paulo apresentou sua própria proposta, enquanto pela esquerda, urbanistas comprometidos com os movimentos de moradia “consideraram o texto uma traição, uma vez que desistia da redução” do índice de aproveitamento e “não garantia que os posseiros em terras públicas não seriam despejados” (SINGER, 1995, p.223).

À primeira vista, essa oposição parecia fraca demais para sobrepujar a aliança de um governo do PT com o empresariado. Mas, na verdade, não foi preciso muito para paralisar o processo de decisão no legislativo, principalmente às vésperas de uma campanha eleitoral...Mas a principal resistência veio de dentro de nossas próprias fileiras. Os mesmos vereadores que, quando consultados antes, não queriam se incomodar com o Plano Diretor, estavam agora convencidos de que todas as questões levantadas por seus críticos tinham de ser examinadas em debate aberto (SINGER, 1995, p.223-224).

Neste clima, o comitê de assuntos urbanos da Câmara Municipal abriu audiências, em várias semanas de maio de 1992, “durante as quais todos os posicionamentos urbanísticos foram ouvidos”, ocasião em que novamente as “distinções ideológicas sobre como deveria ser um Plano Diretor dominaram o debate”. A centralidade das discussões em torno “de uma questão fundamental” acabou por justificar uma atitude comum, pois “todas as partes envolvidas queriam evitar a aprovação aparentemente apressada de um Plano Diretor com óbvias deficiências, segundo seus pontos de vista” (SINGER, 1995, p. 224). Valem como

relevante contribuição a um processo que tem base política, e não técnica, algumas considerações finais feitas pelo autor do texto analisado:

Lutas políticas centram-se em reivindicações imediatas e também em regulamentos. Movimentos sociais tendem a se envolver em lutas por ou contra medidas imediatas. Envolvem-se muito menos em disputas em torno de regulamentos. Estas últimas engajam mais as comunidades empresariais (SINGER, 1995, p. 226)

Conclusão que se torna incompreensível quando, anteriormente e no mesmo texto, é afirmado que “teria sido muito mais fácil mobilizar apoio para a proposta se tivéssemos enfatizado os objetivos relativos a moradia ou transporte público”; sem maiores explicações, o autor declara simplesmente que “não quisemos fazer isso”. Qual a razão da recusa? Considerando que esta compreensão do processo político em torno do urbano já era consciente antes dos impasses e da derrota na aprovação do Plano, por que insistir na estratégia que condenaria a proposta ao fracasso?

2.1.2.2 Curitiba: Reforma Urbana ou Planejamento Estratégico?

Na medida em que o planejamento urbano predominante durante as décadas de 70 e 80 na cidade de Curitiba não priorizou as camadas populares, em que sentido tal caso pode ser útil em uma análise voltada para o projeto da Reforma Urbana de interesse popular? Frente aos exemplos comentados de Planos Diretores pós-constituição - nos quais os esforços para aprovação de instrumentos e implantação de procedimentos capazes de realizar a função social da cidade redundaram em oposição de setores do capital e impasses no legislativo - e quando estudos acadêmicos⁸¹ afirmam o papel ilusório e mistificador do planejamento urbano no Brasil, mesmo quando este se apresenta como de interesse das classes dominantes, o caso de Curitiba surge como emblemático. Fruto de uma articulação

⁸¹ Para Villaça (2004, p. 203-204), “uma das manifestações da tendência de declínio da hegemonia da classe dominante no âmbito urbano seria a inviabilidade dos planos como meios de divulgação antecipada de obras...pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam”. Neste sentido, “não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são do interesse popular”. Contrariamente às afirmações de Villaça (2004), obras de interesse das classes dominantes continuam a ser anunciadas e feitas em várias cidades brasileiras, como remoção de favelas, demolição e privatização de áreas centrais degradadas, construção de vias expressas, metrô etc., que servem bairros das camadas de alta renda.

política entre administradores, planejadores, empresários industriais e de transportes coletivos que, de 1962 a 1992 – período interrompido apenas entre 1985-1988, na gestão Roberto Requião -, puseram em prática um programa planejado e racional de uso do solo urbano, voltado para os interesses da reprodução capitalista, o planejamento urbano em Curitiba se assemelha aos processos iniciais de urbanização dos países da Europa Central.

Mais precisamente da Alemanha entre 1871 a 1914, quando os interesses fundiários e imobiliários ocupavam a prioridade dos procedimentos dos planos, da legislação de ordenação do espaço urbano ao seu crescimento, e contaram com efetiva materialização pelo poder público. Para Piccinato (1993, p. 46), “la urbanística nace precisamente para defender y proteger mucho más que para formar e transformar” com um tema em “que és fundamental: la coherencia entre los modos de desarrollo urbano y la organización económica de la sociedad, con particular miramiento en la distribución de la renta inmobiliaria urbana” (PICCINATO, 1993, p. 56). Pelas alianças firmadas “pelo alto”, em Curitiba, se obtém outro efeito no campo específico do planejamento urbano, qual seja a real possibilidade de um comando tecnocrático nas interferências e mudanças na cidade, dando novo alento aos desacreditados profissionais do urbanismo no Brasil. Infelizmente, pouca atenção tem sido dada à base política e econômica que tornou possível o comando técnico, que aparentemente assume a liderança e os créditos sobre os resultados:

O cenário que vem descrito aponta para um quadro no qual os grandes interesses econômicos e políticos se organizaram em torno de um projeto de dominação que, ao mesmo tempo em que atende – ou, no mínimo, não contraria – suas demandas funcionais, se legitima pelo recurso à mística da tecnocracia (OLIVEIRA, 2000:189).

Para Oliveira (2000, p. 181), o ocorrido em Curitiba no citado período, “diz respeito à associação feita entre a reforma urbana desencadeada por Jaime Lerner e o êxito econômico das atividades privadas”. Estamos frente a uma “reforma urbana” com objetivos, conteúdo e procedimentos idênticos a todas aquelas expostas no trabalho organizado por Maria Cristina Leme (1999), que discorre sobre centenas e gigantescas obras de interesse das classes dominantes que, de 1895 a 1965, foram efetivamente realizadas no Brasil. No caso de Curitiba, ao lado das medidas altamente favoráveis aos empresários de diferentes ramos de atividades,

que sugerem uma relação promíscua entre esfera pública e privada⁸², os procedimentos relativos ao zoneamento e ao uso do solo, tiveram o “mérito” de manter fora dos limites municipais a população pobre, que hoje “não se encontra em seu núcleo, mas espalhado pela sua periferia, confirmando a funcionalidade do papel desempenhado pelos municípios vizinhos na absorção de mazelas sociais e ambientais” (OLIVEIRA, 2000, p.188). Assim, em Curitiba e diferentemente do caso de Santo André, os empresários aproveitam-se de outra forma da realidade metropolitana: em vez da ameaça de fuga de capitais, forma de pressão utilizada junto à Câmara de Vereadores daquele município, em Curitiba assiste-se a uma expulsão branca através da valorização e privatização do solo urbano, operações realizadas por meio dos projetos urbanísticos:

O processo mais visível de implantação dos eixos estruturais foi a imediata valorização das suas terras e das que lhe eram adjacentes. Uma vez que o potencial de aproveitamento dos terrenos era ali o mais elevadoe tais áreas seriam mais cedo ou mais tarde beneficiadas com toda infra-estrutura urbana, assistiu-se a um intenso processo de especulação imobiliária, com grandes construtores e incorporadores correndo para adquiri-las (OLIVEIRA, 2000, p. 182).

Longe de se constituir em novidade, o procedimento de utilizar investimentos públicos na circulação viária representou sempre uma “oportunidade para o investimento imobiliário”, pois na verdade elas são mais imobiliárias que viárias, “já que a lógica do seu traçado não está apenas e às vezes, nem principalmente, na necessidade de melhorar os transportes, mas na dinâmica de abrir novas frentes (localizações) para o mercado imobiliário de alta renda” (MARICATO, 2000, p. 158). No caso de Curitiba, este foi o caminho aberto para as vinculações do urbanismo com o empresariado do transporte coletivo que ganharam, sucessivamente, vantagens nas operações com o Estado em termos da composição de suas planilhas de custo, prorrogação de prazo da vida útil dos veículos e a permanência do princípio das áreas seletivas. Desta forma,

a tremenda revolução operada pela reforma urbana de Curitiba no ramo dos transportes coletivos em nada atingiu os interesses fundamentais dos empresários do setor, tendo contribuído, a médio prazo, para o reforço do seu poder político e econômico (OLIVEIRA, 2000, p. 144).

⁸² “Mesmo que esta afirmação não signifique, obrigatoriamente, negócios ilícitos, a verdade é que “a compatibilização dos interesses dos empresários com os dos urbanistas, pelo menos em torno de algumas questões essenciais, é, como já foi dito, fundamental para o êxito de qualquer política de planejamento urbano”...”também o fato de eles [os urbanistas] se moverem numa sociedade capitalista, na qual todas as coisas têm dono – inclusive e principalmente a terra – pesa poderosamente como limitador de amplitude da realização das suas utopias urbanas” (OLIVEIRA, 2000, p. 114).

Valorizadas por seu potencial de urbanização - onde “deveriam ser instaladas as massas trabalhadoras que se empregassem na CIC” (Cidade Industrial de Curitiba), após esperarem por mais de dez anos e já contando com toda infraestrutura -, estas áreas “acabaram destinadas à construção de edifícios de alto luxo (talvez os mais caros de Curitiba), num processo que se repetiu em diferentes escalas por todos os setores estruturais” (OLIVEIRA, 2000, p. 182). Ou seja, apesar da reduzida proporção de pobres na área central, podemos constatar que os procedimentos de expulsão e segregação social tornam-se também necessários em Curitiba, levando a indagarmos de que mecanismo se utiliza o poder local para manter a mística do seu urbanismo ou, como denomina Oliveira, o “mito da cidade modelo”? Para ele, aspectos de universalização dos serviços de transporte coletivo ou o programa que troca lixo reciclável por vale-transporte e alimentos, contribuem para a idéia de que “amplos setores da população de baixa renda se sintam participantes de um mesmo projeto comum de cidade” (OLIVEIRA, 2000, p. 190).

Se analisarmos conjuntamente estes três elementos – a acomodação de uma ampla gama de interesses dominantes em torno de uma mesma proposta política; a disseminação massiva de uma imagem determinada pelos meios de comunicação; alguma retribuição material às classes populares -, temos os elementos que permitem compreender as origens e o desenvolvimento de um projeto hegemônico que, desde meados da década de 60, vem sendo construído por um grupo particular em Curitiba (OLIVEIRA, 2000, p. 190).

Visto deste ângulo, o que seria a experiência de Curitiba senão o chamado planejamento estratégico dos anos 90 no qual, em torno de um projeto comum de cidade, transformado em “pátria, empresa e mercadoria” (VAINER, 2000), é proposto um pacto social com base no “desenvolvimento urbano” e nos interesses do capital? Divulgada como tendo suas origens na Barcelona dos Jogos Olímpicos e encampada pelas agências de cooperação e instituições multilaterais como Nações Unidas, PNUD, Banco Mundial (VAINER, 2000:77), a experiência de Curitiba antecipa o debate que será travado no âmbito do próprio país, com o desembarque aqui da corrente ideológica do neoliberalismo e que tem na negação da política e no escamotear da diferença das classes sociais seu sentido maior, pois...

...as opções a que estão confrontados os cidadãos são distintas daquelas a que estão confrontados os cidadãos: enquanto estes se dividiriam quanto a visões ideológicas, projetos de sociedade e prioridades nacionais, os cidadãos estariam acima (ou além) destas pugnas. Em outros termos, o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não têm nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridade e projeto de sociedade! (VAINER, 2000, p. 96).

Entretanto, a realidade sócio-econômica e política de Curitiba não é reproduzível para outras cidades do país⁸³. Quando suas experiências começam a serem replicadas, a correlação de forças, as alianças e os compromissos entre classes e frações de classe, consolidadas pelas histórias locais e mesmo conflitantes entre si, impossibilitam a reprodução do projeto macro-urbano curitibano e, o que se verá, serão medidas pontuais que jamais conseguem levar as forças políticas e econômicas hegemônicas a um consenso sobre o melhor para seus interesses comuns. Como conseqüência deste fato, políticos e empresários de outras cidades nunca demonstraram muito interesse na experiência de Curitiba, não sendo este o caso de setores profissionais do urbanismo, que passam a ver, nos resultados e no reconhecimento internacional, a prova maior da viabilidade do planejamento e, por extensão, do seu papel estratégico no enfrentamento da questão urbana. A elaboração de uma teoria de microintervenção na cidade, por parte de Jaime Lerner (2003), pode ser vista como a tentativa de disponibilizar (ou vender?), a outras realidades urbanas, procedimentos que continuam tendo por base o incentivo aos negócios como o motor de qualificação das cidades; mas este seu esforço pode, também, ser interpretado como a adesão aos novos tempos de pós-modernidade do capitalismo globalizado, atualizando e internacionalizando a si e aos seus valores ideológicos.

Acredito que algumas “magias” da medicina podem, e devem, ser aplicadas às cidades, pois muitas delas estão doentes, algumas quase em estado terminal. Assim como a medicina necessita da interação entre médico e paciente, em urbanismo também é preciso fazer a cidade reagir. Cutucar uma área de tal maneira que ela possa ajudar a curar, melhorar, criar reações positivas em cadeia...o que se poderia classificar como exemplos de uma boa acupuntura urbana? A reciclagem da Cannery, em São Francisco. O Parque Guell, em Barcelona. Às vezes, é uma obra que propicia uma mudança cultural, como foi o caso do Centro Pompidou, em Paris, do Museu de Bilbao, de Frank Gehry, ou ainda a restauração da Grand Central Station, em Nova Iorque (LERNER, 2003, p. 7-8).

Pois a penúria fiscal do Estado na chamada “década perdida”, que se materializa consideravelmente no espaço municipal, fará surgir competidores para aquelas alternativas ao plano diretor tecnocrático da ditadura militar, elaboradas durante os anos 70 por planejadores tradicionais e mesmo pelo projeto da Reforma

⁸³ Em seu trabalho, Oliveira (2000) compõe um quadro comparativo de Curitiba com as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, demonstrando que as diferenças na composição das forças políticas locais, a unificação de um projeto de desenvolvimento econômico estadual abraçado pelas principais entidades empresariais e a relativa fragilidade de movimentos populares se juntam para possibilitar, sob a liderança de um grupo de urbanistas, o sucesso da reforma urbana de interesse capitalista naquela cidade.

Urbana. Assistiremos, assim, na década de 90, desenharem-se novos caminhos e novos rumos para o planejamento urbano brasileiro. Agora determinados pelos interesses hegemônicos do capital internacional, envolvidos com a reestruturação econômica e a reforma do Estado, eles irão se constituir naquilo que Harvey (2004a) chamou de “urbanismo pós-moderno” e que bem poderiam atender pelo nome de “urbanismo de resultado”, pois com ele o poder local se verá submetido às regras mais selvagens do capital imobiliário monopolista que, através da seletiva inversão em áreas nobres, aprofundará as desigualdades urbanas e exigirá, cada vez mais, recursos públicos para alcançar suas ambicionadas densidades construtivas. Esta nova tendência de gestão urbana se verá contrastada pela experiência inovadora da prefeitura municipal de Porto Alegre que, através da implantação do Orçamento Participativo, passa a articular as intervenções urbanas com as políticas públicas demandadas pela população. E que invertem o lugar do planejamento urbano nos procedimentos da prefeitura para áreas da cidade ausentes do urbanismo estatal.

2.1.2.3 Porto Alegre, Orçamento Participativo X Plano Diretor

A proposta do Orçamento Participativo, implantada na cidade de Porto Alegre em 1988 com a candidatura do PT à Prefeitura Municipal, não se inscreve originalmente no âmbito do planejamento urbano, porém acaba por determinar diferentes procedimentos para a política urbana⁸⁴ naquela cidade e terá influência sobre o futuro processo do seu Plano Diretor. Para um dos seus mentores, “muito mais assentada em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets”, o OP tinha o objetivo de “permitir que cada cidadão pudesse interferir na criação das políticas públicas e nas demais decisões do governo que tivessem importância para o futuro da cidade” (GENRO & SOUZA, 1999, p. 23).

Entretanto, logo no primeiro ano do governo, a iniciativa se vê limitada a determinados setores da cidade, pois “as comunidades mais pobres afluíram

⁸⁴ Harvey se refere às “idéias visionárias” de Roberto Mangabeira Unger, que trabalhou “com o PT em 2000, na elaboração de aspectos constitucionais e legais da ação política progressista”. Para aquele autor, “em cidades como Porto Alegre, na qual o PT tem tido o controle político há vários anos, têm sido descobertos alguns meios muito inovadores de melhorar a dotação popular de poder e formas democráticas de governar”, que trariam “a marca do pensamento que Unger representa” (HARVEY, 2004b, p. 246).

maciçamente às reuniões”, em que “todos queriam tudo ao mesmo tempo”, exigindo da prefeitura “as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal” (GENRO & SOUZA, 1999, p. 24-25). A necessidade de uma reforma tributária, negociada com a Câmara de Vereadores e os delegados e representantes do OP, e “as contas pendentes dos governos anteriores” fizeram com que as obras somente fossem realizadas dois anos após a posse do novo governo. Porém, com as obras iniciadas, o processo foi concretizado principalmente nos bairros de baixa renda. A partir daí, a divulgação “boca a boca” e o próprio serviço de comunicação da prefeitura reforçaram uma “nova maneira de governar”, que logo seria copiada por centenas de prefeituras em todo o Brasil com maior ou menor durabilidade e, principalmente, com maior ou menor percentual do orçamento total do município.

O funcionamento do Orçamento Participativo de Porto Alegre está baseado na fragmentação da cidade em 16 regionais, “resultado de um acordo entre o governo e o movimento comunitário, ainda em 1989, levando em conta os critérios de afinidade política e cultural entre a população” (GENRO & SOUZA, 1999, p. 53). Em cada base regional, a população escolhe quatro prioridades entre oito temas – saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade – e hierarquiza as obras e serviços em cada um deles. Através de reuniões no início do ano fiscal, são escolhidos, por voto direto, os delegados (2 por região e 2 por tema), totalizando 42 representantes da comunidade no Conselho do OP. A escolha dos temas prioritários para investimento são decididos pelo voto de todos os presentes (devidamente identificados como moradores das regiões) e, após serem computados pela prefeitura, compõem o projeto de lei do orçamento, enviado para aprovação da Câmara de Vereadores. No ano seguinte, as obras e serviços constantes do orçamento aprovado são iniciados e um novo processo participativo para o ano seguinte é retomado pelas regionais.

A realização do orçamento atendendo a vontade da maioria da população, que se expressa na votação da comunidade e aprovação dos delegados, fez do OP de Porto Alegre uma forma de administração que sobreviveu à própria derrota eleitoral do partido que lhe deu origem, tendo sido mantido por políticos conservadores que assumiram posteriormente o poder municipal, incapazes de romper as relações com as comunidades de baixa renda que o projeto oferece. Se

este fato confirma uma prevalência do atendimento de reivindicações populares, por outro aponta para as possíveis “adequações” políticas que o OP possibilita, como o retorno do clientelismo e sua utilização para fins eleitoreiros. Desta forma, procedimentos participativos reconhecidos mundialmente como uma das “melhores práticas de gestão do mundo” (GENRO & SOUZA, 1999, p. 74), parecem não resistir às assimilações feitas pelo sistema, que pode lhe retirar todo o sentido “de radicalização da democracia” ou de um “vigoroso impulso socialista” (DUTRA e BENEVIDES, 2001, p. 12). Tal situação parecer fazer depender, das intenções e interesses dos gestores, as relações constituídas entre poder político e população, sendo esta facilmente manipulável pelos fins que se propõe o Estado. Em última análise, a capacidade de impedir movimentos institucionais de cooptação estaria dependente de uma maior ou menor organização autônoma nos bairros; porém, caso o próprio processo de atendimento direto das reivindicações locais tenham esvaziado o papel de tais entidades, o canal estabelecido pelo Estado passa a congrega, no máximo, vizinhos com interesses comuns.

Mas, a experiência de Porto Alegre, coloca outras questões. Radicalmente diferente do caso de Curitiba - elaborada por uma elite técnica, avalizada por setores representativos do capital e que possibilitou, através de decisões de planejamento urbano e investimentos públicos, uma reforma urbana de incentivo para produção e reprodução capitalista em um ambiente de forte suspeita de promiscuidade entre as esferas pública e privada e que, apesar de certos benefícios à população de baixa renda, no geral penalizou ainda mais as camadas populares em suas condições de moradia (OLIVEIRA, 2000) -, a proposta do Orçamento Participativo de Porto Alegre é fruto da ação de políticos fundadores do principal partido de apoio ao projeto da Reforma Urbana, acontece simultaneamente às primeiras experiências de planos diretores pós-Constituição e tem como prioridade o atendimento aos bairros populares de Porto Alegre. Apesar disso, ou mesmo por causa disso, duas questões se colocam frente ao OP: 1) por que não existem referências, nos textos dos seus principais mentores e realizadores, Olívio Dutra e Tarso Genro, ao projeto da Reforma Urbana? e 2) por que não foi possível, na experiência de Porto Alegre, a unificação ou mesmo aproximação entre OP e Plano Diretor?

Poderíamos responder à primeira questão retornando às premissas norteadoras do OP. Ao se referir a um “novo centro decisório, um espaço público

não-tradicional que potencializou o exercício dos direitos de cidadania, fundamental para gerar distribuição de renda e contribuir para a socialização da política”, tais premissas apontam para um objetivo mais amplo, capaz de

recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local e, de outra, para mostrar que é possível reformá-lo radicalmente (reformá-lo, no sentido de transformar a relação Estado x Sociedade e também para “tensionar” o próprio Estado, colocando-o a serviço dos interesses populares) (GENRO e SOUZA, 1999, p. 14).

Esta reforma do Estado, enquanto projeto que rivaliza com a ideologia neoliberal, parece ser a base maior onde se sustenta o projeto do OP e que levou a gestão petista a uma reforma tributária e novas relações políticas entre o executivo, o legislativo e a população. Neste sentido, o OP abre novos espaços de decisão sobre as políticas públicas prioritárias para a maioria da população e determina onde parte dos recursos orçamentários deverá ser aplicada. Incluindo saúde, educação, assistência social, a proposta supera os limites do projeto da RU, ainda que, dada a imensa dívida social acumulada nos bairros de baixa renda, as decisões populares acabam priorizando investimentos em habitação, infra-estrutura e equipamentos públicos, conforme citado em Genro e Souza (1999, p. 63), para o orçamento de 1997, quando a política habitacional obteve a maior votação (44 pontos), seguida por pavimentação (41 pontos) e por saneamento básico (30 pontos).

Por tudo isso e ainda que não previsto, o OP acaba por configurar-se como um projeto com forte acento urbano, mas que, contraditoriamente, não implica em ações consideradas decisivas para a proposta da RU, como a regularização fundiária e a recuperação da valorização imobiliária, relacionadas com a aprovação de uma nova legislação urbanística. Por outro lado, aquela carência de serviços e infra-estrutura da periferia vai fazer do OP um programa que aprofunda a separação entre cidade legal e cidade ilegal: as necessidades populares tornam o OP um espaço tomado pela comunidade de baixa renda, inibindo mesmo as camadas médias de entrarem na disputa, o que acaba por “oficializar” duas políticas urbanas. E isto já é parte da resposta à segunda questão, pois o “divórcio urbano” é mantido quando se inicia o processo do Plano Diretor de Porto Alegre, ocorrendo que

todo o processo do OP acabou se independizando em relação ao planejamento territorial, porque era tanta a resistência ao processo de ordenamento territorial no começo, na gestão do Olívio e depois do Tarso, mas tanta, mas tanta, que chegou uma hora que eu disse: “quer saber, então vamos separar, vamos fazer isso tranquilo noutro canto, porque neste canto não dá”, teve uma resistência muito grande dos técnicos (ROLNIK, 2007)

Estes dois movimentos divergentes entre planejamento urbano e OP que - ao acontecer justamente em Porto Alegre, berço maior do positivismo nacional⁸⁵ e do “planejamento urbano tradicional, normativo, controlador, excludente” (ROLNIK, 2007) - já expõem toda a contradição entre o universo ilusório dos planejadores e o mundo real das comunidades de baixa renda, representam a síntese de muitos dos impasses da atividade profissional no Brasil e que têm servido para a manutenção das desigualdades, o mascaramento de interesses privados e a desqualificação da participação popular nas questões urbanas. Mas não serão apenas os técnicos que vão reagir a incluir o OP no Plano Diretor, pois uma vez posto em andamento, este não seduz a comunidade de baixa renda e suas organizações, que parecem suficientemente contempladas com os procedimentos regionalizados. Com isso, a prática fragmentada do OP não será afetado por uma visão macro da questão urbana e o vazio da participação das camadas populares organizadas terá influências nos debates do PD, que acabarão capturados pela polêmica entre interesses imobiliários e a qualidade de vida dos bairros das camadas de alta renda.

2.1.2.4 As ambíguas contribuições da década de 90

Assim, o período imediatamente após a Constituição Federal de 1988, nos oferece um rico e contraditório resumo de experiências de planejamento urbano; mostrando-se, em todos os casos, altamente dependente de forças econômicas e políticas hegemônicas na cidade, seu longo processo de elaboração e a amplitude dos temas tratados parecem dificultar uma efetiva e constante participação popular, repetindo-se uma situação já detectada no período pré-constituição, quando não foi possível o “acompanhamento contínuo do trabalho constituinte” (RIBEIRO, 1990, p. 16). Entretanto, nos casos em que, apesar de tais dificuldades, o processo avança nas relações com os interesses populares e inscreve na lei os princípios e os instrumentos avalizados pelo FNRU, o projeto esbarra na Câmara - sempre o espaço do poder mais vulnerável às pressões econômicas do empresariado ligado ao capital imobiliário - e daí não passa, seja pela não aprovação, seja pelo simples engavetamento. As formas de pressão popular não acontecem ou se mostram

⁸⁵ Arquitetos como Demetrio Ribeiro (LICHT & CAFRUNI, 2005) e autores como Bosi (1992) e Nygaard (2005) se referem à longa herança positivista presente nas práticas políticas e urbanísticas da cidade de Porto Alegre.

ineficazes, levando ao desapontamento os quadros técnicos da RU, que chegam a afirmar que “nos preocupa bastante a distância/ausência dos movimentos populares” (CAVALIERI, 1997, p. 398). Esta verificação se torna mais intrigante quando sabemos que, quase quinze anos depois destas primeiras experiências com o “planejamento urbano politizado”, uma campanha nacional irá incentivar – financeira e tecnicamente – a realização de PDs em mais de 1500 municípios brasileiros.

Por outro lado, duas experiências – Santo André e Porto Alegre – demonstram a possibilidade de outros caminhos para avançar nas metas da Reforma Urbana, à margem do planejamento urbano, com ou sem elaboração de um Plano Diretor. Se esta efetividade de ações diretas sobre a cidade ilegal, através de ações específicas de interesse dos bairros de baixa renda, reforça a mobilização popular e demonstra as possibilidades efetivas do poder municipal reduzir desigualdades com iniciativas próprias do executivo, por outro lado é incapaz de reverter a dinâmica fundiária e imobiliária urbana que, a médio e longo prazo, conspiram contra as medidas localizadas executadas pelas prefeituras. Ou seja, parece ser indispensável, para avançar efetivamente na Reforma Urbana, articular ordenamento territorial com políticas públicas, pois, sem o controle da propriedade privada e da produção imobiliária, as iniciativas de regularização, urbanização e habitação – que podem ser assumidas por administrações progressistas - serão constantemente ameaçadas pela máquina capitalista de reprodução e ampliação das desigualdades urbanas. Se esta constatação recoloca a imprescindibilidade da expressão política das camadas populares como única força capaz de se opor aos interesses privados no espaço urbano e garantia de conquistas reais e duradouras por cidades mais justas e equilibradas, as lições da década de 90 são claras em afirmar a centralidade da intervenção urbana na realização da Reforma Urbana.

Mas é importante, também, atentar para o momento político em que ocorrem as experiências relacionadas com o projeto popular de Reforma Urbana. A organização e atuação das camadas populares no início dos anos 90, sob inspiração da Constituição “cidadã”, com a manutenção da mobilização em torno da democratização do país, que recém começava a sofrer as investidas das políticas de corte neoliberal, davam ao debate urbano uma centralidade altamente reforçada pela chegada ao poder, pela primeira vez, de gestões municipais do Partido dos Trabalhadores, partido estreitamente comprometido com a plataforma da RU. Verdadeiro espectro a rondar o país, o crescimento do PT e a articulação, em sua

volta, da grande maioria da esquerda, incentivou a constituição de uma frente conservadora, em alguns casos, já mobilizada desde o processo eleitoral e que parecia reeditar o bloco do Centrão⁸⁶ da Constituinte. Perante o perigo comum representado pela mobilização popular, esta frente se manteve coesa para evitar – ainda no clima de confronto originado pela Constituição – avanços das forças democráticas e das conquistas populares⁸⁷ em qualquer campo que ameaçasse os privilégios das classes dominantes.

Se é importante ter em mente esta conjuntura que unificou as forças conservadoras, também parece relevante atentar para o fato daquele momento representar o reencontro das lideranças do movimento da Reforma Urbana com as bases populares em torno da retomada da luta urbana, agora com os avanços conquistados na Constituição. Os relatos constantes nas diversas experiências comentadas e que se referem à baixa participação e às dificuldades de acompanhamento dos longos debates e das intermináveis votações, fatos ocorridos em uma situação de mobilização social, deveriam alertar os coordenadores sobre a permanência, e mesmo prevalência, de certos procedimentos técnicos dos Planos Diretores, que teimavam em obstaculizar a pretendida intervenção popular. Entretanto, estas barreiras foram imputadas ao despreparo técnico da população e a decisão para superar o problema vai se dar no campo da educação em planejamento urbano, através de programas de capacitação popular. Uma saída perfeitamente compatível com a tradição positivista dos urbanistas e que tem o mérito de depositar nos procedimentos institucionais de um Estado racional, previsor e provedor, e nos processos educativos, capazes de instrumentalizar a todos para uma atuação científica, a solução para a contradição urbana capitalista, isto é, o atendimento dos interesses dos explorados.

Porém, quando já constatamos o equívoco das propostas positivistas, que confiam ao Estado burguês uma racionalidade e uma neutralidade impossível de ser efetivada perante os interesses das forças hegemônicas da sociedade, entendemos

⁸⁶Segundo Olívio Dutra, “a articulação do Centrão – um agrupamento de direita formado dentro da Constituinte, com maioria de parlamentares do PMDB, PFL, PDS, PTB, PDC e PL – foi em grande parte uma reação à forma articulada como as forças de esquerda, destacadamente o PT, agiam dentro e fora do Congresso Constituinte”. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=330> Acesso em 18/jun/2008.

⁸⁷Ficaram famosas as declarações do então presidente da FIESP, Mario Amato, sobre uma provável migração empresarial paulista caso Luiza Erundina vencesse as eleições municipais na capital do Estado. Como se vê, as ameaças dos empresários do setor imobiliário de Santo André, feitas à Câmara Municipal caso o PD fosse aprovado, tinham inspiração em estratos capitalistas superiores.

que tais propostas são altamente prejudiciais aos interesses populares que, assim e mais uma vez sem autonomia, serão subordinados aos humores e interesses do Estado. Entretanto, ainda que dando um crédito à proposta de capacitação popular - por considerar ter ela um caráter e um potencial de conscientização e mesmo de politização do planejamento urbano perante as camadas populares⁸⁸ -, uma avaliação das determinações históricas que constituíram o planejamento urbano em geral, e o Plano Diretor em particular, no Brasil torna-se indispensável para esclarecer se o problema se deve à incapacidade popular ou ao caráter do planejamento urbano praticado entre nós. A questão se resumiria então na tentativa de responder ao seguinte problema: O que, realmente, é preciso mudar no planejamento urbano para colocá-lo a serviço de uma Reforma Urbana popular? Neste sentido, é possível falar em um planejamento urbano democrático em substituição do atual, elitista, tecnocrático e idealista? Ou qualquer tentativa neste sentido, resultará em fracasso, pois pelo instrumental que manipula e pela dedicação que exige o PD é incapaz de atrair e organizar, em torno de si, entidades e movimentos da população de baixa renda, desqualificando a participação popular? E mais, mudando conteúdo e forma do planejamento urbano, é possível exercer controle sobre sua implementação, tarefa e prerrogativa legal do Estado capitalista?

2.1.3 Plano Diretor no Brasil, ideologia e tecnocracia

Já se observou que há certos termos que de tão repetidos ao acaso acabam por substituírem-se completamente às idéias que pretendem definir. Transformam-se em puros conceitos, sem conteúdo próprio algum, e deixam de exprimir um certo modo de pensar para se tornarem simples reflexos de uma atitude pessoal de quem os emprega. É nesta hora que ignorância e má fé exultam. Incapazes ou sem vontade de discutirem idéias, elas se apegam a tal conceito que as exime da responsabilidade e esforço de raciocinarem.

Caio Prado Junior

Conforme já afirmamos, a ressurreição do Plano Diretor na Constituição Federal de 1988 fez necessária, pela primeira vez no país, a elaboração de estudos

⁸⁸ Inevitavelmente, a capacitação popular acabará assumindo muito mais um viés tecnocrático – com vistas a oferecer conhecimentos de legislação urbana – do que de conteúdo político, o que reforçará as dificuldades, por parte dos movimentos populares, de enfrentamento do contexto adverso que teriam pela frente e que não estava apoiado na ignorância sobre procedimentos técnicos, mas em alianças históricas e estruturais entre o capital e o Estado. o que terminará por reforçar os próprios procedimentos técnicos tradicionais do planejamento urbano, impossibilitando contribuições coletivas que pensassem e propusessem sua transformação.

e análises sobre o papel do planejamento urbano em geral, e do plano diretor em particular, no processo histórico de construção das desigualdades socioambientais nas cidades brasileiras. Apesar da existência do Plano Diretor no Brasil desde os anos 20 (REZENDE, 1982; LEME, 1999; VILLAÇA, 2004), é sintomático que nenhum trabalho acadêmico anterior à Constituição, se dedique à compreensão crítica deste papel⁸⁹.

Mesmo quando a “tragédia urbana” passa a atrair os olhares de pesquisadores de variados campos do conhecimento - os quais, no interior daquela corrente comprometida com as práticas populares, irão constituir o projeto da Reforma Urbana, mas que não se detêm na análise do instrumento de intervenção urbana -, os objetivos destes estudos voltados para o planejamento urbano são outros. Na verdade, ainda que se possa considerar como um movimento crítico os debates, análises e propostas, que ocorre no final da década de 70 e se estende pelos anos 80, esta ação resulta principalmente da crise política e econômica da ditadura que atinge o ambiente profissional do planejamento urbano tradicional; em sua essência, este movimento está conceitual e politicamente limitado, pois pretende ser uma revisão do planejamento urbano, uma busca para capacitá-lo e atualizá-lo de forma que possa incorporar as demandas sociais das camadas populares através da ampliação do papel regulador do Estado como disciplinador das ações do capital.

Sua crença na neutralidade do Estado em relação aos interesses de classes e em sua capacidade de controle do caráter anárquico do capital, faz com que esta corrente, idealista e tecnocrática, submeta as necessidades populares aos interesses capitalistas, isto é, ao sucesso do desenvolvimento capitalista sob a regência de um Estado pretensamente íntegro e competente.

...os objetivos maiores do desenvolvimento urbano incluindo não apenas a melhoria da qualidade de vida, em geral, nas cidades, mas também o que tem sido usualmente esquecido, o desenvolvimento sócio-econômico sem o qual não se conseguirá atingir as metas qualitativas da qualidade de vida. (CAMPOS Filho, 1986, p. 107)

⁸⁹ O trabalho de Vera Rezende, Planejamento Urbano e Ideologia, datado de 1982, escrito num momento em que o planejamento já havia entrado em crise juntamente com o governo autoritário, pode ser entendido como uma premonição, pois, ao abordar a utilização ideológica da “ciência do urbanismo”, vislumbrou o que estava por vir. Mas o faz a partir das diferentes lutas internas das classes dominantes por seus interesses políticos hegemônicos ao longo do século XX, analisando um período em que as demandas urbanas das classes populares se faziam sentir de forma fragmentada e são analisadas desde a ótica do consumo coletivo proposto por Castells. Gabriel Bolaffi também se dedica, em seus trabalhos sobre política habitacional, a comentários sobre o PD, mas infelizmente não para criticá-lo, mas para aperfeiçoá-lo no sentido de alcançar o ordenamento territorial e incentivar o progresso econômico nacional (BOLAFFI, 1982).

Quanto ao vazio de uma teoria crítica sobre o planejamento urbano, não preenchido pelos quadros técnicos da reforma urbana - que se abstêm sistematicamente de tratar deste tema em suas análises -, ele se torna mais significativo quando comparado com a amplitude e profundidade de trabalhos sobre a realidade urbana, voltados prioritária, senão exclusivamente, para as razões econômicas e políticas do processo de urbanização recente no país (VALLADARES, 1978, 1981, 1987). Neste contexto, se havia consciência de qualquer restrição quanto à capacidade do planejamento urbano em realizar o projeto da RU – restrição que só será debatida nas análises feitas a partir das exigências constitucionais, aprovadas em 1988 -, elas não foram explicitadas nem, muito menos, contrapostas a outras formas de ordenamento territorial, consolidadas ou em revisão, que complementassem a plataforma da RU com claras propostas de ação. Neste sentido, tanto a posterioridade das críticas ao PD quanto as tardias referências a um Plano de Ação, surgem como reações ao consenso constitucional, demonstrando a pouca, ou nenhuma, relevância dada ao papel do planejamento urbano na mediação das contradições existentes na cidade capitalista, bem como a despreocupação com aspectos táticos da luta pela reforma urbana que se iniciava. As próprias análises sobre o planejamento urbano e os planos diretores - na verdade, muito mais comentários fragmentados que análises -, deixam entrever o lugar que ocupam nas preocupações do movimento da RU, mesmo quando o enfrentamento do tema é inevitável:

O planejamento urbano se institucionalizou enquanto forma específica de racionalização das condições de reprodução ampliada do capital. Através do estímulo aos planos de desenvolvimento local integrado legitimou processos de ocupação especulativos e reproduziu uma permissividade já existente nas legislações urbanísticas. (COELHO, 1990, p.33)

A crítica sempre feita aos planos diretores é de que eles eram inefetivos, pois sendo apenas instrumentos tecnocráticos para conseguir financiamentos federais e internacionais estavam desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão da cidade propriamente dito. (ROLNIK, 1990, p.26)

Estas carências dizem muito a respeito da identidade política e ideológica dominante entre as lideranças do movimento da RU. Quanto ao aspecto político, ele encontra fundamento naquela comentada e mesmo criticada secundariedade dada à luta urbana pelo movimento político revolucionário em geral, por sinal, também verbalizada e documentada somente depois da aprovação dos artigos constitucionais. A rara presença de quadros políticos no recém organizado movimento por terra e moradia nas cidades, pode ser explicada pela particularidade

que o projeto da RU assume perante as questões colocadas pela democratização nacional e que acabam por entregar o tema ao “reduzido círculo” de militantes da área profissional - arquitetos e advogados, principalmente; mas esta é uma tendência que ocorre, também, com os demais movimentos sociais, que irão se “especializando” em saúde, meio-ambiente, gênero, transporte. Relegadas, pelo universo da política, “ao desprezo que tem acompanhado o debate da questão urbana no Brasil (MARICATO, 1988), o pragmatismo de suas ações é presa fácil dos procedimentos institucionais do Estado e os futuros compromissos das lideranças com conselhos e frentes tendem, cada vez mais, a secundarizar o trabalho político de educação e organização e comprometer o tempo necessário para seu desenvolvimento⁹⁰. Como um círculo vicioso, a consequência inevitável deste procedimento é a indefinição de estratégias que pudessem fortalecer o vínculo entre lideranças e as bases, em um isolamento que não deixa lugar para atividades essenciais de qualquer movimento político, contestatório ou não:

A renovação ou ampliação de lideranças poderia ser mais valorizada, assim como o surgimento de novos movimentos. Os processos pedagógicos ligados à identidade e compreensão científica e ideológica do mundo têm sido esquecidos. (MARICATO, 2007)

Quanto à questão ideológica, ela se refere à própria composição predominantemente pequeno-burguesa do movimento da RU, que vai se expressar em suas crenças positivistas e nas limitações, daí decorrentes, em compreender e encarar a luta de classes. Como já exposto anteriormente neste trabalho, tais aspectos serão reforçados tanto pela hegemonia de bandeiras genéricas no interior do movimento, que cada vez mais substituem o caráter de classe das reivindicações populares pelo “interesse comum”, quanto pelo refluxo das lutas populares, provocado pelo rumo e o caráter que as elites políticas e econômicas conseguiram imprimir ao processo de democratização do país e que foi sendo aprofundada com a ideologia do Estado neoliberal. A inserção, cada vez maior no processo, de conceitos que diluem a luta de classes é prova do caráter amorfo que o movimento tomará, pois “A sociedade civil concebida como um indivíduo coletivo é uma das grandes idéias da ideologia burguesa para ocultar que a sociedade civil é a

⁹⁰ Em texto recente, Maricato se refere à “febre participativa” que acometeria os movimentos sociais e que “leva cada um a se ocupar de demandas específicas e se orientar em torno de uma agenda carregada de reuniões. Todo mundo está muito ocupado. Mas cada um está voltado para seu fragmento, convicto de que as coisas importantes do mundo se esgotam ali: o meio ambiente, as mulheres, os jovens, ou para os idosos, a moradia, o transporte, os direitos humanos, a educação, a paz, a violência, os negros, etc. etc.” Para a autora, esta “diversidade imensa de demandas e reivindicações” afastaria a todos “de um projeto hegemônico” (MARICATO, 2008a).

produção e reprodução da divisão em classe e é luta das classes” (CHAUÍ, 2006, p. 71).

Dessa forma, quando reagem às propostas que, vitoriosamente, inscrevem a obrigatoriedade do plano diretor na Constituição Federal, os teóricos do movimento da Reforma Urbana já o fazem sem uma significativa mobilização popular em torno da plataforma da RU e tendo que aceitar a condição de irreversibilidade que reveste as determinações constitucionais. Sem falar na conjuntura nacional, que começa a se mostrar abertamente adversa aos interesses populares com a ascensão dos primeiros governos de traço neoliberal. Por tudo isso, não estando claramente caracterizado como um movimento político ligado às pressões populares, as margens de manobras para enfrentar o “consenso constitucional” se reduzem a um procedimento que os aproxima perigosamente daqueles planejadores tradicionais: sua única opção parecer ser a “re-conceituação do plano diretor” com a finalidade de transformá-lo em “instrumento de reforma urbana”. O que, para Grazia (1990, p. 11), “coloca um desafio para a sociedade civil, no sentido de tornar público e se apropriar dessa nova configuração do PD e transformá-lo num instrumento que possa desafiar o pensamento predominante”.

Nestas condições, suas análises serão condicionadas por tais premissas e, obrigatoriamente, tenderão a omitir as questões estruturais que relacionam Plano Diretor com poder político e econômico no espaço urbano. Consciente ou inconscientemente, esta posição adotada pelo movimento acaba por influenciar as tendências tecnocráticas e idealistas de setores comprometidos com a RU, tornando mais difícil uma retomada do caráter revolucionário da proposta reformista. E o que é mais grave, ampliando o fosso entre teoria e prática, entre lideranças e bases. Pois, reagindo ao descenso das mobilizações através do seu caráter de especialistas do urbano, a predominância da racionalidade técnica no interior do movimento tende a superestimar as possibilidades de uma consciência esclarecida mudar a realidade e, assim, busca transformar as massas passivas através do mesmo processo mental que os levou, como membros pequeno-burgueses, a apoiar o movimento da RU, isto é, pelo esclarecimento intelectual de uma teoria desvinculada da prática.

A teoria – ao contrário da ideologia – não está encarregada de tomar o lugar da prática, fazendo a realidade depender das idéias. Também não está encarregada de guiar a prática, fazendo com que a atividade histórica dependa da consciência “verdadeira” (CHAUÍ, 2006, p. 75).

Entretanto, o impacto da ressurreição do Plano Diretor que, de súbito, se alça a um patamar idêntico ao ocupado por conceitos como “função social da cidade e desenvolvimento urbano”, não interfere apenas na percepção e nos procedimentos das lideranças teóricas do movimento da Reforma Urbana. Mesmo naqueles que se encontram fora dos quadros da Reforma Urbana, mas que a vêem com esperanças, os esforços para entendimento das razões do imprevisto consenso são levados a uma tendência que reforça determinados aspectos da questão enquanto outros acabam sendo omitidos. Indo mais longe e mais fundo que as análises feitas pelo FNRU, o acento no caráter ideológico do Plano Diretor, linha de análise desenvolvida por Flávio Villaça em inúmeros trabalhos⁹¹, mantém a discussão no campo das idéias e, por isso mesmo, não avança em alternativas políticas para o projeto popular, isto é, não identifica a existência de setores intelectuais responsáveis pela produção e atualização dos mecanismos de intervenção urbana que servem à dominação capitalista e que são estratégicos para a manutenção do poder no Brasil. Na verdade, em algumas afirmações e tal como militantes da RU, Villaça já chegou a vislumbrar a possibilidade de mudar o Plano Diretor:

O Plano Diretor dos anos 90 deve ser o espaço da negociação, deve ter propostas concretas para os conflitos sociais, sobre o combate ao uso anti-social da propriedade urbana, sobre a devolução à sociedade, da valorização da terra por ela provocada, sobre a melhoria das favelas, enfim sobre o combate à miséria e à injustiça urbanas. Em termos técnicos isso é algo extremamente simples. (VILLAÇA, 1993, p. 6).

Ao afirmar que o PD “está a exigir profunda reflexão e radical revisão de suas bases”, Villaça (1993, p. 1) dá a entender ser isto provável em condições históricas sob domínio das formas de produção capitalista e parece negar sua própria compreensão da questão, explícita quando afirma que “o perfil, a credibilidade, a forma e o conteúdo dos planos diretores estão ligados enfim aos avanços da consciência de classe, da organização e do poder político das classes populares no Brasil” (VILLAÇA, 2000, p. 15-16). Entretanto, ele mesmo constata que

em algumas tentativas de participação popular, a população não demonstrou grande interesse em participar. Se a população através de suas organizações e lideranças não se interessa pelos planos, é certamente porque não vê neles grandes possibilidades de que venham a lhes oferecer qualquer benefício. É porque o plano diretor pouco ou nada tem a lhes dizer. (VILLAÇA, 2000, p.14)

⁹¹ Maior pesquisador crítico da história do planejamento urbano no Brasil, pois “o Professor Villaça foi quem mais se dedicou a essa tarefa desmistificadora dos Planos Diretores no Brasil como ferramentas ideológicas ou discursos que estão longe da práxis real dos governos e mercados sobre as cidades” (MARICATO, 2005).

E, mais adiante, quando pondera que não foi “conseguido”, pelo Plano Diretor, “a adesão dessas camadas”, foi “certamente por não apresentarem a elas propostas objetivas de solução de seus maiores problemas urbanos” (VILLAÇA, 2000, p. 15), fica implícito que aquela “revisão radical” a que se referiu depende das classes populares, mas que contraditoriamente elas não se sentem atraídas pelo Plano Diretor. Pelo menos, ao Plano Diretor no qual lhe ofereceram participação. E ao qual o próprio Villaça se refere em seus inúmeros trabalhos (1993; 2000; 2004; 2005) e que tampouco contam com o apoio de políticos, sejam prefeitos ou vereadores. É justamente ao detectar esta falta generalizada de apoio que Villaça vai defender o papel de peça de ficção que os planos diretores desempenhariam no processo de dominação política na cidade, isto apesar de que ele não “se refere à ação real do Estado”, mas sim “ao discurso do Estado”, inserindo-se, pois na “esfera da ideologia” (VILLAÇA, 2004, p. 227). Mas que não deixam de ter uma função importantíssima na mediação da contradição Capital – Trabalho, entregando à ciência e à técnica a solução dos conflitos urbanos.

A falsa valorização dos planos urbanos se insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política, ou seja, a ideologia da tecnocracia (VILLAÇA, 2005, p. 21).

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si próprio, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las (VILLAÇA, 2004. P. 222)

Apesar destas afirmações, Villaça parece não considerar o papel desempenhado pelo SERFHAU na constituição, em âmbito nacional, de um corpo técnico de planejadores urbanos que consolida uma teoria e uma prática de planejamento através de inúmeras empresas de consultoria privada, mas também no interior de conceituadas instituições de ensino superior, reforçando aquelas observações de Azevedo, citado por Feldman, sobre o efeito multiplicador da prática do SERFHAU, como “veículos de assistência técnica e espécie de escola para toda uma geração de planejadores”, mas também de “prefeitos, funcionários federais, estaduais e municipais” (FELDMAN, 2005, p. 221)

Em 1971, foi criado o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no âmbito da Coordenação de Programas de Pós-Graduação em Engenharia (COPPE). Era o resultado de um convênio da UFRJ com o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), vinculado ao extinto Banco Nacional de Habitação (BNH). Pouco depois deste convênio, o SERFHAU patrocinaria programas similares nas universidades de São Paulo (USP), Brasília (UnB), Pernambuco (UFPE) e Rio Grande do Sul (UFRGS). O SERFHAU, como de resto o BNH e o Ministério do

Interior, a que estava subordinado, pretendia desta forma criar quadros capacitados para elaborar e implementar uma política urbana que, à época, se acreditava ser capaz de disciplinar o crescimento urbano e, de forma mais geral, racionalizar e controlar tecnicamente, a partir do poder central planejador, toda a organização territorial do país. Disponível em: <http://www.ippur.ufri.br/ippu.htm>
Num sentido amplo, a origem da pós-graduação em arquitetura poderia remontar aos tempos da Faculdade Nacional do Rio de Janeiro, onde se organizaram cursos de especialização em urbanismo. A especialização nesta área pressupunha que as questões urbanas fossem mais complexas que as de arquitetura e, seguindo este raciocínio, durante muito tempo, se pensou que para a atuação no urbano, o arquiteto precisava de algo mais que o curso de arquitetura. A atuação do SERFHAU, instituição criada em 1964, foi na direção de apoiar iniciativas desta ordem. A orientação era, então, de cursos de ordem prática, para formar técnicos em planejamento, como foram os famosos cursos do CEMUAN, responsáveis por uma geração de planejadores (LARA et alli, 2005).

É possível comparar estas iniciativas acadêmicas do SERFHAU com aquelas da Escola Superior de Guerra, que permitiram a instalação, em postos-chaves do poder político, dos egressos de seus cursos, uma vez efetivado o golpe de 64. Diferentemente dos quadros formados pela ESG, não existem estudos que se debrucem sobre as trajetórias dos formados nos cursos patrocinados pelo SERFHAU nem de suas relações com as práticas profissionais, privadas e públicas, no campo do planejamento urbano no Brasil. Entretanto, o papel sobressalente de alguns profissionais, há décadas em atividade tanto no campo privado quanto público, demonstra a existência de quadros reconhecidos profissionalmente que insistem na prevalência do planejamento urbano como alternativa ao caos urbano capitalista. A atuação de tais profissionais, mesmo em gestões municipais progressistas e formalmente comprometidas com o projeto da reforma urbana⁹², se demonstra a articulação política que eles desfrutam por cima de questões partidárias, também comprova um “reconhecimento profissional” que, aparentemente, os coloca acima do bem e do mal, ou representa um reconhecimento de que a luta de classes não passa pela cidade, o que é muito mais grave.

Mais uma vez, nos deparamos com os quadros técnicos da classe média, elevados pela ditadura a mediadores entre o Estado e a sociedade civil, mas agora investidos da mística da modernidade, desde sempre tão presente na arquitetura e no urbanismo brasileiros. Será por este duplo papel social que se preservam, por décadas, reconhecimento profissional e posições nos aparelhos do Estado. E que

⁹² Em 1993, o arquiteto Cândido Malta Campos Filho coordenou, para a prefeitura conservadora de Belém do Pará, o Plano Diretor; na gestão da prefeita Marta Suplicy, o arquiteto Jorge Wilhelm, do campo do urbanismo tradicional, comandou a Secretaria de Planejamento e foi responsável pela etapa, no executivo municipal, do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo.

esclarecem o surgimento e consenso da proposta do Plano Diretor no capítulo da Política Urbana da Constituição, mesmo “não tendo sido proposta, anteriormente, pela Subcomissão da Questão Urbana, nem pela emenda popular, nem pelo lobby do capital imobiliário” (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p. 48). Baseada na “visão de que a configuração ‘caótica’ das cidades brasileiras “é fruto do processo “desordenado” do crescimento”, a proposta afirma que “a partir do planejamento estes ‘males’ poderiam ser sanados”, levando tal raciocínio a que “a base de toda política urbana e de expansão urbana deveria ser objeto de planos diretores” (GUIMARÃES e ABICALIL, 1990, p. 48).

Neste sentido, ao desvincular no período pós-constituição suas análises teóricas do plano diretor da realidade concreta, os quadros da RU e aqueles simpatizantes do seu projeto, acabam constituindo estudos parciais do problema. E, mais grave, nenhum deles consegue identificar a essência do impasse implantado no caminho da RU pela figura do PD, isto é, a dependência do atendimento das reivindicações populares ao desenvolvimento urbano capitalista e a constituição de um pacto social como caminho para isso. Aceitando e partindo de tais premissas, as estratégias passarão a comprometer seriamente os rumos do movimento reformista nesta nova fase que se inicia com a Constituição Federal de 1988. Como agravante da situação, aquelas estratégias terão que enfrentar uma cultura urbanística consolidada, no interior ou nas proximidades do aparelho do Estado, justamente nas principais cidades, onde os conflitos são maiores:

As cidades que já tinham passado por experiências de planejamento de PD, que já tinham leis de zoneamento consolidadas dentro de uma determinada concepção, que já tinham esquema de gestão de uso e ocupação do solo implementadas dentro de uma determinada lógica, tiveram muito mais dificuldade de repensar os instrumentos e os métodos do planejamento do que as cidades onde essa experiência aconteceu pela primeira vez na vida (ROLNIK, 2007).

Esta afirmação, que parece centrar o impasse do PD na cultura urbanística consolidada nos aparelhos do Estado, não atenta para a própria prática política dos gestores públicos que, mesmo em pequenos municípios, sem planejadores ou mercado imobiliário, tem seus próprios interesses econômicos e políticos fincados na manipulação da terra urbana. Senão como explicar a periferização da população de baixa renda ao lado da estocagem de imóveis bem servidos de infra-estrutura em cidades com cinco a dez mil habitantes, sem os procedimentos clientelísticos que permitem reeleições e oligarquias familiares?

Ainda que de pouca expressão política e reduzida influência econômica frente às metrópoles do país, este fato, facilmente comprovado, recoloca a relevância do papel de mediação do planejamento urbano em realidades complexas e sua inevitável subordinação ao poder local.

Mas Villaça volta a dar pistas para o entendimento da atual conjuntura – mais uma vez, favorável ao novo Plano Diretor -, quando frisa que “o conceito de Plano Diretor é fruto de um processo que o constitui, o que exige entender as determinações do Plano Diretor, o que pressupõe uma realidade como processo temporal” (VILLAÇA, 1993, p. 1). Dessa forma, na compreensão do novo papel do PD, para o qual foi convocado pela poder político hegemônico, passa a ser determinante identificar sua capacidade de enfrentar o projeto da Reforma Urbana, então uma ameaça que se apresentava com escala nacional perante a Assembléia Constituinte. E, neste sentido, as questões essenciais já foram levantadas pelas inúmeras análises produzidas, mas que, dispersas, têm sido, sistematicamente, desprezadas pelas estratégias do movimento da RU, que parecem insistir no plano diretor como um fim em si, e não como um meio encontrado para desorganizar “os produtores diretos com vistas à luta contra a exploração do trabalho”.

E, efetivamente, são formas de desmobilização do movimento: 1) a remessa, para instâncias municipais, da definição da função social da cidade e propriedade, pois evita enfrentar as forças nacionais do movimento e permite a intervenção dos interesses locais, além de reduzir os alcances de possíveis conquistas populares; 2) a entrega de tais definições ao planejamento urbano e seus quadros técnicos, historicamente ligados às políticas do Estado e com uma cultura elitista e altamente especializada; 3) o longo processo de elaboração do plano diretor que, devido ter de atender todo o território municipal, amplia significativamente sua complexidade, exigindo tempo e capacitação técnica de todos aqueles que pretendam acompanhá-lo e nele interferir. A estas características tradicionais do Plano Diretor, às quais o movimento popular terá que se subordinar, existem outras, incorporadas em função da própria *politização* do PD, defendida pelo movimento da RU como a principal alternativa para o PD tecnocrático e elitista.

E o que encerra a pretensa politização do PD? Em um quadro de desmobilização popular, mais dificuldades, pois a inclusão, no espaço do PD, de todas as forças sociais com interesses na cidade, coloca a difícil tarefa de composição, capaz de chegar a um amplo consenso que exige, por sua vez, mais

mobilização para o cumprimento do acordado. Pois os esforços das organizações populares em defesa do respeito e do acatamento das propostas aprovadas representam sempre uma nova luta, seja contra as constantes postergações das ações em favor dos bairros carentes, seja junto às novas gestões, que assumem sem nenhum compromisso com o plano aprovado. Isto sem contar com as pressões de setores sociais mais organizados e com interesses econômicos coincidentes com os dos gestores públicos, pois “numa sociedade cujo debate político é dominado pelo tema do crescimento econômico, pode-se concluir que todo grupo político que seja conduzido ao poder” passa a ter “interesse em criar e manter condições que incentivem a continuidade do investimento privado” (OLIVEIRA, 2000, p. 43-44), pois

...na medida em que o crescimento econômico depende umbilicalmente do investimento privado e, mais ainda, na medida em que do êxito dos empresários depende o nível de emprego e a oferta de bens e serviços, então o atendimento às demandas desse setor passa a ser considerado como de interesse de todos (OLIVEIRA, 2000, p. 46).

Esta afirmação, referida a um tema específico de interesse dos negócios capitalistas, nada mais é do que a explicitação do papel ambíguo do Estado burguês, pois “ser expressão da dominação econômica da classe burguesa e aparecer como representação de todo o povo – é constitutiva da realidade do Estado em qualquer sociedade capitalista” (WEFFORT, 1980, p. 43). Desta forma, todas as iniciativas públicas relativas ao urbano não podem se furtar de, pelo menos, prestar contas ao empresariado das conseqüências de suas medidas de caráter social sobre os rendimentos de seu negócio. Sob tal ângulo, explicam-se as prioridades e os efeitos que sempre terão sobre o “desenvolvimento urbano” muitas das propostas que surgem de pranchetas dos profissionais com longa folha de serviços prestados ao Estado capitalista⁹³: como o caso de Curitiba ensina, os bem intencionados em trabalhar pelo “bem comum” devem atentar para o fato de que, sem o aval dos empresários – isto é, a interiorização de que os planos serão benéficos aos seus interesses –, nada sai do papel.

⁹³ Estaria fundamentada em tal raciocínio a proposta de desenvolvimento urbano defendida por Cândido Malta Campos Filho e suas argumentações sobre deseconomias urbanas? Através da aliança com interesses capitalistas na cidade buscar atender às necessidades das camadas populares? Faltaria neste raciocínio a razão que pudesse levar o Capital a concordar em direcionar, para os bairros de baixa renda, recursos públicos que sempre lhe farão falta para dinamizar seus próprios negócios. A história tem mostrado que, quando esta composição acontece, ela sempre está fundamentada na correlação de forças favorável aos trabalhadores e o acordo firmado pela classe dominante pressupõe a efetiva possibilidade de reverter tal situação.

E outra não é a tradição do planejamento urbano no Brasil, mas também e principalmente sua característica determinante, pois segundo Villaça (2004, p. 182), sua história, coincidente com os interesses e necessidades das camadas dominantes, “pode ser dividida em três grandes períodos”, com o primeiro iniciado em 1875 e que vai até 1930, o seguinte alcança a década de 1990 e o último se estende daí aos nossos dias. Esta divisão, ao mesmo tempo em que considera “ondas longas da história” política e econômica nacional, se baseia na capacidade política das classes dominantes em divulgar seus projetos de cidade para toda a sociedade, poder que se expressaria na maior ou menor relação entre os planos anunciados e as obras executadas. Assim, o primeiro período corresponde ao domínio da elite agroexportadora, através do qual foi possível a união entre projetos e ações em prol do embelezamento dos espaços de vida e trabalho das camadas de alta renda, que justificavam os procedimentos de expulsão da população mais pobres das áreas centrais em nome da higienização urbana. Tais projetos e obras, conhecidos como de “Melhoramentos e Embelezamento”, eram amplamente divulgados e combatidos, mas efetivamente executados através, por exemplo, das campanhas sanitárias de Osvaldo Cruz e das reformas urbanas de Pereira Passos.

A necessidade de se afirmar levou o Estado republicano a incentivar uma sucessão de reformas urbanísticas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre, reformas essas que se inspiraram no que o Barão de Hausmann fizera, alguns anos antes, em Paris (MARICATO, 1996a, p. 38).

Com a reestruturação produtiva da década de 30 e a assunção ao poder político do empresariado industrial, dois fatos terão conseqüências sobre as intervenções nas cidades. Por um lado, as principais cidades brasileiras passam a concentrar, cada vez mais, um proletariado que se organiza e combate, provocando constantes conflitos em torno de suas condições de reprodução e que se fortalecem devido ao crescimento de partidos políticos de esquerda e ao contexto internacional de ascenso das lutas populares e questionamento do poder capitalista, pois

ao consolidar e dar novos rumos à industrialização, o novo padrão de desenvolvimento capitalista se associa, queira ou não a burguesia, à multiplicação e ao fortalecimento das condições favoráveis aos movimentos operários e à disseminação do conflito de classes segundo interesses especificamente operários. (FERNANDES, 2006, p. 326)

Por outro lado, ao ser incapaz de realizar a revolução burguesa no país - pois “como os setores urbano-comerciais e urbano-industriais não foram levados a tomar uma posição antioligárquica irreduzível, o clímax da revolução industrial do

capitalismo competitivo não foi atingido” (FERNANDES, 2006, p. 307), ocorre, ao invés disso, uma aliança política e econômica celebrada com os próprios interesses latifundiários. Esta situação, agravada por “um desenvolvimento capitalista provocado na periferia pelas economias centrais e, portanto, extensa e profundamente induzido, graduado e controlado de fora” (FERNANDES, 2006, p. 313), é responsável pelas crises políticas que, desde a década de 30, passam a acometer a sociedade brasileira, levando das práticas populistas aos constantes períodos ditatoriais, alternativas burguesas para controle popular. Comprimida entre suas crises de poder e as reivindicações políticas do operariado, as ações burguesas sobre a cidade mudarão de tática, pois:

As demandas das massas populares cresciam e sua consciência social se desenvolvia. No novo contexto sociopolítico, a classe dominante não pode mais defender abertamente a idéia de derrubar “um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, comprados por uma poderosa companhia, arrasá-los e substituí-los por um bairro elegante, bonito, confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio sob o ponto de vista financeiro” (VILLAÇA, 2004, p. 203).⁹⁴

Esta situação, que marca o surgimento da questão habitacional no país enquanto questão social e passa a ser incluída no conceito de “questão urbana”, se caracteriza politicamente pelo nascimento do populismo na Argentina e no Brasil – países com maiores índices de urbanização na América Latina, fenômeno contemporâneo que, não por coincidência, relacionam Perón a Vargas -, levando o Estado a iniciar movimentos contraditórios em relação ao espaço urbano: enquanto anuncia planos que atenderiam às reivindicações populares, executa obras que cumprem o papel de adequar a cidade às exigências de acumulação e expansão do capital, levando a que “os planos, como meios de divulgação antecipada de obras, tornam-se, então, inviáveis. Essas obras continuarão, mas o plano de obras acaba” (VILLAÇA, 2004). Permanecerá, porém, a crença no planejamento urbano, principalmente porque esta confiança é subordinada a uma fé maior, e que é a base ideológica positivista (BOSI, 1992), que defende o desenvolvimento de todos os membros da sociedade como consequência inevitável do desenvolvimento capitalista.

⁹⁴ Há, evidente e infelizmente, várias formas de alcançar tais objetivos, apesar de oposição e pressões sobre elas. O atual exemplo das ações da Prefeitura de São Paulo na região da Luz, a conhecida “Cracolândia”, onde imóveis abandonados estão ocupados por população de baixa renda, é um exemplo da permanência de tais ações. Toda a região foi desapropriada e, dividida em lotes, leiloada para a iniciativa privada investir em uma área central, já dotada de elitizados equipamentos culturais como a Pinacoteca do Estado, a Sala São Paulo e o Museu da Língua Portuguesa, desrespeitando inclusive o PDE aprovado, que inscreveu a área como ZEIS.

Com base neste processo de separação entre o discurso do planejamento e a prática dos gestores, Villaça considera que irá ocorrer um divórcio entre a realidade das intervenções e o universo dos planejadores, construindo-se assim o papel ideológico que o planejamento urbano passará a ter como mediação entre o Estado e as classes populares em torno das contradições urbanas. Este papel, próprio de todo planejamento – que, no capitalismo, é o “discurso do poder”, isto é, a metamorfose dos interesses privados em interesses gerais -, abre aos urbanistas espaço para acesso ao poder, um poder que se instala entre os interesses do capital e as esperanças dos trabalhadores. Para efetivação deste papel ideológico, apontado por Villaça, os urbanistas assumem a cena, ocorrendo o aparente ofuscamento dos engenheiros, até então personagens principais nas obras urbanas, sejam de embelezamento, sejam de infra-estrutura. Como exemplo emblemático desse procedimento, Villaça (2004, p. 211) cita o Plano Diretor, encomendado pelo governador Carlos Lacerda ao escritório do urbanista grego Constantinos Doxiadis - entregue em 1965 e jamais traduzido do inglês, em que foi elaborado, para o português -, que marcaria o fim do período da “passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”.

Desde a década de 1930, vem-se desenvolvendo no Brasil uma visão do mundo urbano segundo a qual os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo seu crescimento caótico – sem planejamento -, e que um planejamento “integrado” ou “de conjunto”, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los (VILLAÇA, 2004, p. 183)

Entretanto, sua própria aplicação, ou melhor, sua intenção e proposição, até a década de 60, às principais metrópoles do país, confirmariam a tese de Villaça quanto ao seu papel para facilitar a dominação política, pois naquelas cidades o agravamento dos chamados “problemas urbanos” exigia uma resposta, ainda que fictícia; o que teria levado à constituição do PD entre nós, porém ainda restrito às cidades onde as contradições entre a produção capitalista do espaço urbano e as exigências de reprodução da mão de obra impunham ao Estado o desafio de compatibilizar apropriação privada e necessidades coletivas, compatibilização essa que sempre foi implementada a partir das demandas do capital. Desta forma, mesmo não estando presente em Planos – seja de Obra, seja Diretores –, a resposta estatal ao problema da moradia popular assume o mesmo perfil acanhado, irregular e favorável aos interesses da construção civil, dos programas meritocráticos do populismo de Getúlio Vargas às remoções de favelas dos anos 60 e 70,

passando pelos projetos de Vilas de Habitação Provisória, em São Paulo, ou Parques Proletários, no Rio de Janeiro (TASCHNER, 1986), confirmando que “o Estado no Brasil praticamente ignorou o assentamento residencial da massa de trabalhadores, migrantes ou não, que serviu de mão de obra farta e barata para” a industrialização nacional.

Retornando ao tema do planejamento urbano no Brasil, a tese central de Villaça sobre a constante recorrência, por parte das classes dominantes, ao Plano Diretor, estaria baseada na crescente fragilidade das elites que, incapazes de divulgar seus planos para a cidade, lançam mão de um discurso ideológico e, através dos urbanistas, iniciam a tradição de elaboração de Planos Diretores com distintos nomes, mas com um único destino, as prateleiras e gavetas da administração pública.

Necessitados de apoio das massas urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo de interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular. Nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado (por exemplo, a legislação trabalhista), se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder (WEFFORT, 1980, p. 51)

Verificar até que ponto a atuação de um governo corresponde à política pública por ele anunciada, ou seja, corresponde ao seu discurso, é uma tarefa complexa...O mais importante é desvendar e entender a ação real do governo, porque na maior parte dos casos ele procura escondê-la, esconder as conseqüências daquilo que faz, esconder seus reais objetivos (VILLAÇA, 1986, p. 23).

Para reforçar a particularidade que este tipo de plano assume no Brasil, Villaça (2004, p. 191) afirma ser outra a situação “nas democracias européias ou norte-americanas”, uma vez que ali haveria uma correspondência entre o planejamento e as “ações concretas do Estado”, concluindo que, “em ambos os casos”, o que está “por detrás da fachada do planejamento é o poder, a dominação”, mas que a grande diferença entre eles “está nos níveis de hegemonia, aceitação e credibilidade desse ‘poder’”.

Na verdade, como demonstra o estudo de Gottdiener (1993), que contesta tal afirmação de Villaça, existem determinações no planejamento urbano que ultrapassam fronteiras e desrespeitam as desiguais condições de desenvolvimento e hegemonia capitalista em diferentes países, fazendo que traços comuns entre eles sejam encontrados em qualquer sociedade contemporânea. Quando estudos parecem indicar que é possível “regenerar” o planejamento urbano e colocá-lo a serviço das causas populares, torna-se importante identificar seus

traços históricos essenciais que, apesar de muitas metamorfoses, têm se mantido imutáveis. A análise da constituição original do planejamento urbano, ligado indissoluvelmente à formação da cidade capitalista, aponta para a relatividade de certas “verdades”, divulgadas por um possível planejamento urbano modernista ou racionalista que, vigente nos países centrais, teria como premissa a intervenção na totalidade do espaço urbano ou seu intrínseco caráter reformista, voltado para equilibrar desvios originados em interesses privados, desde logo controlados pelo Estado daqueles países. Frente a tais suposições e as conseqüências que podem ter para a compreensão do PD e dos seus limites no Brasil, torna-se indispensável a análise da constituição, nos países capitalistas centrais, do planejamento urbano.

2.2 Cidade Capitalista e Planejamento Urbano: do Real ao Ilusório

Más que cualquier otra disciplina, la urbanística es, desde sus orígenes, una ciencia burguesa que tiende a un esfuerzo de racionalización de la realidad, aunque a costa de una extrema esquematización reductiva de los modelos estructurales.

Giorgio Piccinato

O planejamento urbano nasce com a cidade capitalista e dela é, não apenas dependente, mas principalmente resultado. A necessidade e o desafio da nova disciplina estão lançados a partir da privatização da cidade, até então um bem comum que passa, com a propriedade privada do solo, a possibilitar rendimentos a seus proprietários (ENGELS, 1974; MARX & ENGELS, 2007; BALL, 1992; LEFEBVRE, 2001, 2008; PICCINATO, 1993; RIBEIRO, 1997b). Desta forma, a necessidade de assegurar o interesse geral do capital frente aos negócios particulares teria levado o Estado à necessidade de constituição de uma nova forma de administração do espaço urbano, pois

El desmembramiento de la ciudad en una suma de propiedades individuales – y por tanto la formación de una situación potencialmente conflictiva en la competición que se deriva de la posibilidad de orientar de una o otra manera el desarrollo urbano – reclama la instauración de una coherente y homogénea política de gestión (PICCINATO, 1993, p. 91).

Esta gestão urbana nasce com propósitos bem claros e imediatos, pois uma vez que a cidade, “como nunca antes”, representava “toda la energia y la esperanza de la sociedad, es deber de la sociedad entera garantizar su salvación”, razão pela qual o bom funcionamento pleno da máquina urbana passa a ter prioridade sobre as ações, limitando-se este funcionamento a poucos mecanismos,

como “la circulación y la higiene” (PICCINATO, 1993, p. 46). Conciliar interesse geral com interesses particulares leva a “una serie de intervenciones no coordinadas, propensas cada una a mejorar la eficiencia del próprio sector” que, ao mesmo tempo em que “transforman radicalmente la ciudad histórica, responden a solicitudes diversas y buscan su própria legitimización en la eficiencia del artefacto”, procedimientos que não priorizam ou mesmo não atentam para “las repercusiones que las nuevas realizaciones tienen sobre el conjunto” (PICCINATO, 1993, p. 47). Este modo setorial de enfrentar a realidade urbana, além de conseguir um “excepcional conjunto de resultados, trouxe um peso distinto – mayor – de los operadores de sector respecto de los urbanistas”. Ressalte-se que tal posição resulta muito mais do “efectivo poder econômico que se concentra em algunos sectores” do que a um complexo entendimento do conjunto, ainda que contando com relativas conseqüências políticas (PICCINATO, 1993, p. 49).

La construcción de la ciudad moderna sucede con una lógica parecida a la que precede a la afirmación de la iniciativa privada en el mundo económico: también aquí la actividad de las partes singulares presupone, pero evita de explicitar el modo, la realización de niveles cada vez más elevados en el progreso general de la sociedad urbana (PICCINATO, 1993, p. 49)

Desta forma, “la ciudad se organiza como una empresa” e, já no final do século XIX, o governo da cidade está constituído em um sistema organizativo capaz de enfrentar todas as situações. A manutenção ou sobrevivência desta estrutura nos dias atuais é esclarecedora da maneira com que o Estado se propõe a enfrentar muitos dos impasses vividos no espaço urbano, pois data daquela época a formação de “corpus disciplinar autônomo para cada sector, uma vez que el gobierno de la ciudad tiende cada vez más a subdividirse em una serie de campos operativos distintos” (PICCINATO, 1993, p. 51):

Se define el organigrama de funcionarios urbanos, se aclara la relación entre oficinas técnicas y órganos directivos, entre políticas de la dirección e instrumentos dirigidos, y también – aunque a menudo de manera confusamente competitiva – entre los distintos sectores de competencias de la administración.

Em situações políticas diversas, esta separação de responsabilidades e competências no enfrentamento dos problemas urbanos encontrará outras funcionalidades que reforçam sua utilidade, mas que também provocarão diferentes enfoques sobre eles. De um procedimento técnico instituído historicamente por critérios de eficiência passa-se, naturalmente, a uma composição de forças políticas que, no mais das vezes, tende a emperrar os próprios objetivos dos especialistas:

A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito (MARICATO, 2001, p. 75).

Mas, se há forças políticas em disputa por frações de poder da gestão urbana, não é diferente a situação entre os próprios técnicos, que passam a protagonizar embates que se originam nas fracionadas, e nem sempre racionais, divisões de funções e que podem levar à constituição de pequenos universos de poder.

A estrutura formal da Prefeitura da Cidade do Recife, compunha-se de 18 órgãos da administração direta e mais cinco empresas, uma autarquia e duas fundações, compondo a administração indireta. Superposições e duplicações se apresentavam de forma aguda nas áreas técnico-administrativas, relativas à ordenação do solo, controle urbanístico e fiscalização de posturas... Superposições administrativas que proporcionavam disputas políticas internas ao aparato municipal deixaram de ser latentes para emergirem no Plano Diretor da Cidade do Recife, particularmente entre a Secretaria de Planejamento Urbano – responsável pela elaboração do plano - e a Empresa de Urbanização do Recife (PONTUAL, 1997, p. 406)

Devido à peculiaridade de que a cidade representa uma complexa composição de forças sociais em conflito, que se expressa nas classes e nas frações de classes sociais, apesar de imitar a empresa e de sua aplicação setorial de critérios autônomos de eficiência e produtividade, o resultado desta estrutura de administração urbana fragmentada é que “son raros los momentos em los cuales la productividad de los distintos sectores se compone com la general”. Desta forma, o crescimento coordenado e homogêneo seria, desde os oitocentos, “el objetivo mítico de toda la teorización urbanística”. Constituído, sustentado e conservado pelo fato de que os aspectos técnicos e de gestão são os únicos a interessar o governo urbano, a estrutura setorial levaria à constituição de uma “clase de funcionarios expertos y competentes en la administración de la ciudad”, tais como “ingenieros sanitarios, técnicos en transportes, administradores”, e à separação definitiva entre ciência e técnica, de um lado, e belas artes, do outro, deixando cada vez menos espaço para “la figura del arquitecto de la ciudad”. (PICCINATO, 1993, p. 53)

Dois aspectos devem ser ressaltados neste processo de constituição e consolidação do planejamento urbano. O primeiro é que, apesar de sua estreita relação com o liberalismo do final do século XIX, este é subordinado à intervenção estatal, pois somente o poder do Estado tem a “capacidad para resolver situaciones

que los mecanismos privados no consiguen afrontar” (PICCINATO, 1993, p. 36). Enquanto a privatização da cidade equivale a “un paso del poder de la nobleza a la burguesia” e a substituição do súdito em cidadão, subtraindo-se “este nuevo mecanismo de producción e distribución de riqueza às relações feudais, la urbanística nasciente lleva sus confirmaciones “científicas” a la normalidad, al proceso de formación de la ciudad capitalista” (PICCINATO, 1993, p. 35), o que lhe permite erigir-se em representante do Estado perante toda a sociedade.

Na verdade, será a realidade política e econômica da Alemanha de Guilherme II – em vez da Inglaterra, que não reúne as condições históricas dadas naquele país - que exigirá do poder público, mas também da urbanística, “dimensiones vastas y complejas em distintos sectores de la vida social e económica”. Como uma “técnica operativa”, o planejamento urbano terá como instrumentos legais o plano regulador e o regulamento edilício, sendo o plano não “do tipo consultivo, sino vinculativo, instrumento claramente coercitivo, apto para imponer las soluciones que la técnica esta en disposición de indicar” ((PICCINATO, 1993, p. 72). Este é o contexto histórico que faz da afirmação de Gottdiener – “todo planejamento é uma fachada para o poder” – uma realidade ainda hoje, pois não há como o Estado se furtar a cumprir seu papel na gestão do espaço urbano, através da mediação do urbanismo frente aos conflitos entre os diferentes interesses privados e destes com os trabalhadores, simultaneamente às ações que, também na afirmação de Gottdiener, alimentam a “ideologia do crescimento, ou em outras palavras, o processo de acumulação e reprodução do capital”.

O segundo aspecto, consequência deste papel assumido pelo Estado, tem suas raízes na denúncia social, originada na Inglaterra entre 1830 e 1848 e que “desemboca em la intervención del Estado para garantizar un nivel aceptable em las condiciones higiénicas generales” (PICCINATO, 1993, p. 36). Estas e outras experiências anteriores da Europa e mesmo da América – a Comuna de Paris, a Insurreição em Londres, o desastre da comunidade de Pullman (HARVEY, 1982, p. :23-24) - são fundamentais para a constituição da urbanística, pois quando o fenômeno da urbanização acontece tardiamente na Alemanha, principalmente em relação à Inglaterra, estarão reunidas naquele país e sob o Reich de Bismarck as condições nas quais “el papel de más importancia se reserva a la intervención pública” (PICCINATO, 1993, p. 37), não ocorrendo ali iniciativas isoladas de empresários e suas propostas utópicas de solução da questão urbana, tais como o

Falanstério de Fourier, do Familinstério de Godin, da New Harmony de Owen ou da Icária de Cabet.

Tal intervenção estatal, ao acontecer em uma conjuntura de forte mobilização do movimento operário, combina ações dirigidas para combater a oposição socialista – acordos contra as greves, sindicatos pelegos -, mas também para construir o consenso, através de programas habitacionais, serviços sociais e melhorias salariais, pois “el éxito de la política antiobrera del Reich, que alcanza su culminación com el revés socialista de 1914, és debido al uso concomitante de la represión policiaca, al aislamiento político e al paternalismo Del Estado” (PICCINATO, 1993, p. 38). Ao sair, em 1914, vitorioso dos grandes embates com a classe operária alemã, o capitalismo alemão traz consolidadas “las líneas teóricas generales de la urbanística”: 1) a obra dos urbanistas “se inspira em los mismos principios que regulan el comportamiento de las clases dominantes” e 2) toda “la denuncia social y humanitaria, que está em la origen de las primeras medidas inglesas, há sido aislada”. Desta forma, é possível afirmar que “la urbanística refleja puntualmente la ideologia burguesa y progresista del tiempo, que confia em las posibilidades resolutórias de la técnica y em la objetividade frente a los conflictos sociales” (PICCINATO, 1993, p. 38). O Estado “previsor e provedor” se alça sobre a ganância dos proprietários e as ameaças dos trabalhadores, assumindo o controle e determinando o “equilíbrio urbano”.

Frente à crueza de tais fatos, que comprovam a objetividade das premissas históricas do planejamento urbano e suas articulações determinantes com a dominação e os interesses capitalistas, como explicar que “las realizaciones excepcionales, nacidas siempre fuera de los mecanismos de mercado que regulan el proceso de crecimiento de la ciudad, se convierten en poco tiempo en puntos de referencia constante de la literatura urbanística” (PICCINATO, 1993, p. 57)? Em que momento se constrói a tradição reformista do planejamento urbano modernista que, ignorando a experiência alemã e os massacres populares que tanto ensinaram aos germanos, se apóia nas singulares propostas utópicas e pontuais, de caráter essencialmente anti-urbano⁹⁵, para se alçar como berço da urbanística?

⁹⁵ Para Quinto Junior, “o espaço físico nestes casos, traduz nitidamente o caráter anti-urbano desses modelos. A cidade poderia ser controlada de tal forma que o seu crescimento, seus problemas, podem ser resolvidos dentro da mais perfeita racionalidade e harmonia como ocorre no interior de uma fábrica...como se fosse possível resolver os problemas sociais a partir do ordenamento espacial” (1988:81-82).

En otras palabras, la disciplina, que en su principio estaba perfectamente integrada en el cuadro cultural y social de su tiempo, se ha visto obligada a revestirse de un papel contestatorio que le era estructuralmente extraño. Ciertamente, el énfasis hacia la tradición reformista que, como hemos visto más de una vez, es en realidad marginal a su historia, le ha permitido superar las grandes limitaciones de sus planteamientos ochocentistas, y ha evitado que se reexaminaran a fondo las motivaciones que respaldaran su historicidad (PICCINATO, 1993, p. 69).

As afirmações de Piccinato parecem apontar para o surgimento da necessidade, em determinado momento histórico, de uma revisão das origens do urbanismo na Europa, impondo-lhe um caráter contestatório e reformista que lhe retiraria as articulações e compromissos com os objetivos capitalistas. Um movimento ideológico que, tal qual o considerado por Villaça em relação aos momentos de crise de nossas instáveis classes dominantes, teria levado o urbanismo a se identificar com demandas sociais das camadas populares. Não será por coincidência que esta revisão se inicia entre os dois conflitos mundiais e se consolida no pós-guerra, na Europa do plano Marshall e seu enfrentamento da organização e da resistência do movimento operário que se apresenta, em alguns países, como alternativa viável ao capitalismo (ANDERSON, 2004). A necessidade de oferecer, frente à ameaça proletária, possibilidades de melhores condições de vida para todos, irá constituir o Estado do Bem-Estar Social, “resultado da adequação do processo de acumulação capitalista ao avanço da luta dos trabalhadores” (MARICATO, 2000, p. 125-126) e que representa, do ponto de vista das correntes econômicas capitalistas conflitantes, uma vitória significativa dos adeptos do Estado regulador em detrimento dos liberais, já agrupados em torno das propostas de Friedrich Hayek, no que ficará conhecido como neoliberalismo. (ANDERSON, 1995).

No caso específico do planejamento urbano, este esforço revisionista contaria tanto com a concordância tácita do capital, quanto com a benevolência do Estado, pois ambos estariam diretamente interessados pela nova versão da urbanística com fundo social. Em parte, este objetivo seria viabilizado pelo formalismo do movimento moderno que, ao criticar a rua corredor e as quadras fechadas Do desenho barroco da cidade oitocentista – considerado “un simples episodio de la imitación académica y de no entender la precisa funcionalidad de esse tipo de crecimiento urbano” -, demonstra não compreender “los vínculos que ligan aquella tipología al proceso económico que la sostiene” (PICCINATO, 1993, p. 144). Mas por outra parte, também está relacionado com a construção ideológica

dominante que, desvinculando a prática social de sua base real, vai permitir a subordinação da produção intelectual aos interesses daqueles que detêm os meios de produção material, pois “a classe que é o poder material dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritual dominante” (MARX & ENGELS, 2007, p. 48). Desta forma, a produção intelectual sobre o urbanismo é naturalmente contagiada e subordinada ao ambiente intelectual geral da época, dominado pelos interesses em constituir a aliança do Capital com o Trabalho para, desta forma, contornar as ameaças concretas de revolução nos países da Europa Central.

A partir do momento em que são produzidos os principais manuais sobre a história do urbanismo, ocorre uma reinterpretação do processo de formação do corpo disciplinar, já sob a ótica proposta pelo CIAM. ...Na visão contida nestes manuais, a origem do urbanismo moderno não está na formação concreta da metrópole dos séculos XIX e XX, mas em modelos e princípios teóricos de experiências realizadas pelos socialistas utópicos: Fourier, Godin, Owen, Saint-Simon etc. e nas cidades-jardins (QUINTO Junior, 1988, p. 81).

Reescrevendo a história da urbanização e do urbanismo, o movimento modernista vai se relacionar com as propostas utópicas e, através delas, irá construir sua tradição reformista e igualitária, principalmente através das obras de Bruno Zevi, Leonardo Benévolo, Nicolau Pevsner e Sigrifid Gideon, produzidas entre as décadas de 40 e 50 na Europa. Estes trabalhos “históricos”, que ignoram as relações entre a formação capitalista, o surgimento da classe trabalhadora e a constituição da cidade moderna, fazem do edifício e da cidade um único objeto, regidos pelas mesmas leis, separados apenas por uma questão de escala e de complexidade.

Seguem, neste sentido, os preceitos abertos pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, CIAM, que desde 1928 reuniam “teóricos, arquitetos e urbanistas em torno das idéias da modernidade aplicada ao edifício, ao urbano e à sua estética, visando um processo – não só de articulação de uma tendência, mas também de propaganda e elaboração dos ideais modernistas” (QUINTO Junior, 1988, p. 54-55).

A visão redutora e simplificadora que se sustentava no interior do CIAM frente a estas discussões e também a visão reformista diante das questões sociais e da economia política, tendiam a tratar a teoria do valor, a lógica de acumulação do capital e a questão da mais valia como questões “técnicas”, em que a produção em massa rapidamente resolveria os graves problemas habitacionais das grandes cidades (QUINTO Junior, 1988, p. 60).

Ainda que de pouca produção efetiva em termos urbanísticos – Chandigarh? Brasília? -, mas graças à sua aura progressista, o movimento modernista calará fundo sempre que o impasse urbano colocar frente a frente

Capital e Trabalho, mas também quando a questão da modernidade reveste o debate e pode dissimular o conflito político. No Brasil, assim foi desde o governo de Getulio Vargas e seu afã modernizador e segue, já com seus entronizados representantes nativos, na era JK, calcada principalmente na produção arquitetônica que “plasmou uma imagem, um ideário colado ao projeto de superação do subdesenvolvimento do país” e que, graças a Brasília, “tudo se passa como se o planejamento urbano seguisse uma linha paralela ao desenvolvimento da arquitetura moderna” (MARICATO, 2000, p. 145). Desta forma, diferentemente das suas origens européias, claramente ligadas ao bom desempenho das relações de produção e destinadas “a sacar de la renta inmobiliaria que se convierte, eso si, en el único valor cumplidamente expresado” (PICCINATO, 1993, p. 50), o planejamento urbano no Brasil será fruto de múltiplas influências e, desde logo, se verá subordinado a interesses conflitantes.

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado, como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas (MARICATO, 2000, p. 126).

Na verdade, a consolidação do Estado do Bem-Estar Social na Europa e suas débeis tentativas de implantação no Brasil, pareciam confirmar, cem anos depois, o acerto das previsões e do programa positivista de Auguste Comte. Afinal, relacionando progresso com capitalismo (ou industrialismo, como queriam os positivistas) sob a direção do Estado “previsor e provedor”, as propostas do urbanismo modernista brasileiro tinham a referência do próprio movimento na Europa para se apresentar, perante as autoridades, tanto do Estado Novo (basta lembrar o papel que Le Corbusier vai desempenhar na introdução da arquitetura racionalista entre nós), quanto nos anos JK (com toda a trajetória que irá consagrar Oscar Niemeyer, ele mesmo o mais digno representante da corrente reformista de orientação positivista entre nós), como portadores das soluções urbanas, tão conciliatórias perante os conflitos urbanos quanto a própria política dos populistas.

Toda esta mistificação quanto à capacidade conciliadora da disciplina de, sob a pretensa base reformista que o identificava com o interesse nacional, manter os privilégios da classe dominante, contribuíram poderosamente para fazer do planejamento urbano brasileiro algo mais do que simples instrumento ideológico de dominação na cidade. Ele se presta a todos os fins, desde que se refiram aos

“problemas urbanos”, mas não conta com os meios para alcançá-los; rapidamente e em todo o país, mobiliza um significativo contingente de profissionais em torno de objetivos, programas e projetos, mas suas propostas têm a inércia dos minerais e, excetuando os casos como Curitiba⁹⁶ - em que desde logo atendem interesses privados, historicamente coesos e sem maiores contestações sociais -, os planos se conservam no campo da utopia, tal qual suas referências históricas reformistas. Nada melhor que a constatação de um planejador norte-americano para esclarecer a identidade de tais papéis, mesmo em países com larga tradição “democrática”:

Contrariamente à mitologia popular, o urbanismo não trouxe consigo o socialismo – de fato, se converteu em uma arma sofisticada para a manutenção do controle existente, sob uma máscara de racionalismo, eficácia e ciência (GOODMAN, 1977, p. 180).

Paradoxalmente, sua sobrevivência, apesar do balanço negativo que acumula, parece ser garantida, principalmente, pelos centros de saber burguês, as universidades e seus cursos de graduação e pós-graduação, onde “as idéias fora do lugar” encontram “o lugar fora as idéias”. Principalmente nos cursos de urbanismo, é possível divagar e divulgar sobre planos e mais planos que, partindo da implícita premissa de manutenção da dominação política e da exploração econômica, se propõem a erigir cidades capitalistas igualitárias. Mas, fundamentalmente, é no apoio político às suas idéias – que encontram ressonância naqueles setores conservadores que sabem reconhecer “a torrente avassaladora” de propostas populares e entendem que “é melhor canalizar do que impedir-lhe o curso natural” – que reside a maior capacidade de sobrevivência do planejamento urbano tradicional. Como o apoio dos setores progressistas já está dado, há um largo caminho – no qual se oferecem as melhores oportunidades de divulgação midiática - por onde tais idéias podem circular e a própria situação política adversa acaba por convencer a maioria que a “contemporização” é o melhor caminho. Daí ao consenso é apenas um passo...

Junto com esta sua falsa história, o urbanismo modernista levanta o mito do planejamento global, efetivo para toda a cidade, que não encontra correspondência real sequer nos países centrais, em uma flagrante negação da

⁹⁶ Dennison de Oliveira demonstra como, diferentemente dos casos do Rio de Janeiro e São Paulo, o panorama político e econômico do Paraná, onde a inexistência de grandes cisões entre as classes dominantes e a frágil organização e visibilidade dos movimentos populares, possibilitou a unificação dos interesses privados com a liderança de urbanistas e políticos – sob o comando incontestado de Ney Braga, o caudilho local, ex-prefeito, ex-deputado, ex-senador, ex-ministro e ex-presidente da Itaipu Binacional -, para a viabilização do que ele chama de reforma urbana de Curitiba. (2000).

intrínseca anarquia do sistema capitalista que, somente em casos específicos e de curta duração, se submete a planejamentos coletivos (OLIVEIRA, 1981). Apesar disso, a idéia de um plano total passa a ser preservado e, hoje, surge mesmo dentro dos setores favoráveis aos interesses populares, como uma resistência aos procedimentos do neoliberalismo, do Estado mínimo e da lógica do mercado. Mas que, tal como o discurso do desenvolvimento urbano, da sustentabilidade ou da integração entre área urbana e rural, dilui as prioridades das classes populares, subordinando-as ao atendimento dos chamados “interesses comuns”. Assim, rapidamente, pode-se passar do debate originado em questões sociais, liderado por movimentos populares, para o tema do “planejamento estratégico” com o inatacável argumento que serve a toda a sociedade e que tem a condução de especialistas desinteressados (VAINER, 2000).

Descolada da realidade da Europa, esta mitologia do planejamento integrado se torna mais absurda em um país que, desde a entrada no século XX, vive sob pressão das massas trabalhadoras, mas as mantém excluídas da vida nacional. Esta exclusão política e social das camadas populares encontra seu rebatimento na exclusão territorial e no abandono das áreas por elas ocupadas. A produção do espaço urbano das principais cidades do país, resultado de amplo trabalho de uma rede de pesquisa nacional, coordenada pela Professora Maria Cristina da Silva Leme, e que expõe as “reformas urbanas” realizadas nos locais de trabalho e moradia das camadas mais ricas, é prova eloqüente do tratamento dado pelo Estado às condições de reprodução da força de trabalho no Brasil. Se o conjunto de tais intervenções, por um lado, mostra a fragilidade dos resultados de mais de um século de lutas populares, ele demonstra a falácia dos projetos urbanos que – apesar das relações mantidas com o poder político e econômico – teimam em conservar o discurso reformista e suas possibilidades de realização nas brechas do sistema.

Às reformas urbanas do início do século XX, com o duplo objetivo de erradicar cortiços de áreas valorizadas e, formalmente, igualar as áreas centrais das principais cidades do país às metrópoles européias, se sucederam as grandes obras viárias que, acompanhando a industrialização e a explosiva urbanização, buscavam assegurar circulação e qualidade de vida aos bairros das camadas de alta renda, em mais uma rodada de expulsão dos mais pobres das áreas urbanizadas; as gigantescas operações de remoções de favelas, principalmente no Rio de Janeiro,

abriram mais espaço para o mercado imobiliário em um período que contou com o imprescindível apoio do Estado, através do BNH e sua expropriação dos fundos dos trabalhadores. Nesta trajetória histórica, que retira os pobres do cenário urbano, erradicando-os nas periferias longínquas, em que todo o esforço técnico e econômico do Estado se concentra em disponibilizar e qualificar os espaços para o mercado imobiliário de alta renda, como explicar a sobrevivência da utopia do planejamento urbano reformista e conciliador?

Provavelmente, não foi a pouca eficácia dos Planos Diretores, nem sua reduzida divulgação e aplicação no Brasil - restrita às capitais e alguns municípios de maior porte -, muito menos seus procedimentos fechados de elaboração, que contribuíram para o desinteresse geral pelo seu estudo; a falta de estudos sobre o papel desempenhado pelo planejamento urbano pode ser explicada pela incompreensão de seu lugar estratégico no processo de dominação política e ideológica que deve ser exercido na cidade, espaço hegemônico do poder capitalista constantemente sob a ameaça proletária:

A organização da classe trabalhadora predominante nas cidades sempre assustou a classe dominante muito mais que a organização camponesa, influenciada ela própria por certa elaboração etapista de marxismo vulgar, cuja tese central subordinava o processo histórico revolucionário à ação política do proletariado. Enquanto no campo podia confiar-se o controle aos cuidados dos coronéis e jagunços, a cidade exigia tarefa mais árdua, controle jurídico mais específico e dureza policial (BALDEZ, 2003, p. 75).

Seguindo tal raciocínio, a crescente complexidade do organismo urbano e da vida daí resultante, fruto do desenvolvimento capitalista, seria acompanhada por um acirramento das contradições e desigualdades entre as classes, às quais seria necessário “explicar” para, juntamente com a coerção, funcionar o consenso. Desta forma, as justificativas para fracassos e sucessos, ordem e caos, encontraram na escola da Ecologia Urbana a extensão do darwinismo e sua seleção natural, centrada no indivíduo ou em grupos, jamais em classes ou setores de classes sociais e nas quais as condições de vida urbana passam a ser explicadas por tais teorias como concentração populacional em busca de melhores condições de vida e não como exigência histórica da acumulação e reprodução capitalistas.

Com base na interdependência funcional, na diferenciação espacial e nas relações biogênicas.....Hawley elaborou, para a estratificação interna da comunidade ecológica, uma explicação que evitava o uso do conceito marxista de classe ou do conceito weberiano de status; em vez disso, ofereceu uma explicação organicista para a estratificação (GOTTDIENER, 1993, p. 47).

Para Gramsci, com as exigências de profissionalização impostas pelo fordismo, mais que explicar, haveria que preparar mental, cultural e tecnicamente os subalternos para a inevitável e “natural” competição instituída pelo mundo urbano. O que se justificaria, também e conforme Comte, pela “indispensável concentração das riquezas entre os chefes industriais”, tornando-se necessário que os proletários reconheçam “as vantagens da submissão e de uma digna irresponsabilidade”, exigindo o convencimento, daqueles que irão “suportar com constância e sem nenhuma esperança de compensação, a profunda convicção da invariabilidade das leis” (LÖWY, 2007, p. 24-25).

Tais idéias representam diferentes movimentos do pensamento hegemônico, sendo reproduzida e ampliada nas escolas, universidades, religião e mídia. Deste modo, ela é matéria-prima tanto para os intelectuais tradicionais – “representantes de uma continuidade histórica que não foi interrompida” (GRAMSCI, 2006, p. 16) -, que buscam a própria legitimação frente a novas hegemonias, quanto para os intelectuais orgânicos – “que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função” (GRAMSCI, 2006, p. 15) -, indispensáveis para a constituição de novas ideologias; porém ambos são funcionais e indispensáveis às reestruturações econômicas e políticas de reprodução e dominação capitalista. A produção ideológica destes intelectuais, ainda que represente a realidade de ponta cabeça – pois esconde a exploração e a dominação -, corresponde a uma relação social que detém o controle histórico da explicação do mundo. Neste sentido, toda produção intelectual tem um papel fundamental na disseminação e especialização, para diferentes campos do conhecimento, da base explicativa burguesa sobre os impasses do mundo e das alternativas que possam torná-lo imutável. Por isso, em seu esforço intelectual de manutenção do *status quo* – e ampliação da base do consenso -, tais intelectuais contam sempre com o incentivo moral e econômico do sistema, via os aparelhos ideológicos de dominação. Aí incluídos instituições de fomento à pesquisa, espaços de divulgação e meios de consagração.

Inversamente, qual a posição ocupada por filosofias que contestam e subvertem tal explicação hegemônica? Como movimentos contracorrente, todos ocupam uma posição minoritária frente ao “senso comum”, não contando com os meios e o apoio do sistema dominante para a divulgação e o debate de suas idéias e propostas. Entretanto, ao negar o mundo real do capitalismo e ainda que aponte para uma utopia igualitária e humanamente superior ao estado de “guerra de todos

contra todos”, consagrada pelo capitalismo, a filosofia revolucionária se coloca no campo das idéias, o que implica na inexistência de uma base real apoiada nas relações sociais de produção. Sem as amarras dos condicionantes econômicos e políticos, seu potencial de abstração é incontrolável, mas também ilusório, pois como já disse o poeta, “longe se vai sonhando demais, mas aonde se chega assim?” Principalmente quando aquele “longe” pode significar um afastamento progressivo das bases populares do movimento.

Nestas condições, as tentações de fazer uso de mecanismos e bandeiras do sistema pouco servem para os fins revolucionários, pois no fundo elas se igualam por baixo, isto é, pela dissimulação dos interesses de classe. Pois, apesar dos aplausos e elogios aos modelos teóricos produzidos para resolver o impasse, que chegam a considerar a proposta de um “novo plano tecnicamente consistente, até mesmo inteligente” (SINGER, 1995, p. 211), ao descer aos “detalhes” que, coincidentemente, se voltam para o atendimento das necessidades dos mais pobres, lança-se mão inclusive de argumentos malthusianos, pois “tudo que se fizer pelos menos favorecidos apenas multiplicará seu número e, portanto, a quantidade de necessidades insatisfeitas” (SINGER, 1995, p. 212).

Esta é a incômoda e contraditória posição dos que postulam uma Reforma Urbana de interesse popular, tendo que lançar mão de instrumentos, constituídos para a perpetuação de formas de dominação e exploração, no esforço de construção de uma nova realidade que, de partida, contesta e se opõe àquela na qual se baseiam para seus movimentos. Apesar do brilhantismo de procedimentos intelectuais que desvelam os impasses na realização de melhores condições de vida nas cidades e estruturam modelos eficientes e justos de gestão urbana, da postura conciliadora perante todos os representantes de classes e frações de classe, das demonstrações da racionalidade no uso dos recursos públicos e da justeza das medidas e de seus princípios democráticos, todos os planos diretores elaborados e submetidos à sociedade e ao poder local redundaram em absolutamente nenhuma medida efetiva em favor da população de baixa renda. Neste sentido, no próprio campo ilusório do planejamento, o plano diretor parece cumprir seu papel, também assentado nos objetivos de desmobilizar as camadas populares e incentivar a acumulação e reprodução capitalistas. Isto, mesmo naqueles países onde muitas vezes somos levados a considerar a prevalência de uma democracia igualitária e minimamente distributiva, como os EUA:

Os dirigentes da indústria deixam aos “doutores” urbanísticos, do tipo de Moynihan y Logue, a confecção dos programas enquanto estes só exigem um mínimo de fundos na necessária pacificação dos pobres e, particularmente, enquanto grandes quantidades de dinheiro podem ser canalizadas diretamente para o mundo dos negócios, com o pretexto de induzí-los a resolver a crise urbana através de programas de renovação urbana, avenidas e “lei e ordem” (GOODMAN, 1977, p. 184).

Mas, há uma realidade concreta, que se encerra na “lógica” capitalista nacional, presente na cidade brasileira e determinante da contradição entre os interesses das classes dominantes e as necessidades das camadas populares? Por que forças tão poderosas e incansáveis se opõem tenazmente às políticas públicas que buscam possibilitar acesso à terra urbanizada e moradia digna às camadas de baixa renda? Por que, até aqui, estas forças conservadoras têm tido sucesso nas suas ações de embargar as medidas favoráveis à Reforma Urbana popular? A que se deve tal resultado, ao poder econômico e político do capital imobiliário ou à fragilidade política do movimento pela reforma urbana?

Através de uma tradição inaugurada pelas obras de Henri Lefebvre, Manuel Castells, David Harvey e Mark Gottdiener, entre outros que, fundamentadas na teoria econômica de Karl Marx, buscam o entendimento necessário para o enfrentamento da dinâmica urbana capitalista e o possível controle de seus impactos econômicos e sociais, muito tem sido escrito sobre a cidade capitalista. E seu caráter, dado pelas múltiplas determinações de ser simultaneamente espaço de produção e consumo, mas também produção e consumo deste mesmo espaço (LEFEBVRE, 2001). Ou, como afirma Ribeiro, pelas características que apresenta o solo urbano, que provoca “dois tipos de demanda”, relacionados com a valorização de capitais: o primeiro quando “o espaço urbano é um ‘marco do lucro’” e o segundo pela valorização da propriedade, na qual “o espaço urbano é o próprio ‘objeto do lucro’” (RIBEIRO, 1997, p. 40). Com base em tais trabalhos e nas experiências até aqui desenvolvidas pelo projeto da reforma urbana, buscaremos aqui isolar e identificar os conflitos centrais – econômicos, políticos e ideológicos – que constituem no Brasil os impasses capitalistas à realização da RU e aos quais, acreditamos, é fundamental atentar no sentido da constituição de uma estratégia de ação conseqüente e favorável aos interesses das camadas populares urbanas. Acreditamos que, procedendo desta forma, seja possível caracterizar os verdadeiros obstáculos ao projeto da Reforma Urbana, mas principalmente esclarecer o que se refere especificamente às conquistas possíveis através da luta urbana e aquelas que

dizem respeito a uma batalha mais ampla, na qual o processo da RU tem muito a contribuir, mas apenas de forma indireta.

2.2.1 Capital imobiliário e gestão estatal, no centro da oposição à Reforma Urbana

Se as necessidades do capital se manifestam no espaço, as mudanças espaciais se manifestam nas necessidades do capital.

Mark Gottdienter

Muitas das, senão todas as, dificuldades de avanço das propostas do projeto da RU se devem a que elas representam mudanças não apenas na vida das populações de baixa renda, mas também de significativas e influentes parcelas da sociedade. Graças à já comprovada articulação entre a cidade legal e a cidade ilegal, entre a economia formal e a informal, a estrutura sócio-econômica da cidade passará a sofrer inúmeras modificações com a realização da reforma urbana. A reacomodação funcional das relações sociais de produção, provocadas pelas não insignificantes modificações que poderão acontecer, terão efeitos desiguais sobre o conjunto da sociedade. Isto se traduz no fato de que, se haverá ganhos para uma grande parcela da comunidade, uma reduzida, mas relevante, parte da população perderá alguma coisa.

A generalização da cidadania e do direito acarreta transformações no mercado privado, na propriedade da terra e na relação entre os capitais que participam da produção do espaço. Por isso, a superação da exclusão social no espaço exige profundas transformações na sociedade (MARICATO, 1996a, p. 70).

Deste ângulo, a Reforma Urbana contém elementos altamente revolucionários e o cenário resultante é imprevisível do ponto de vista das relações de classe no Brasil. Isto porque muito mais que perdas econômicas para as classes dominantes, a Reforma Urbana pode significar prejuízos políticos incalculáveis e mesmo irreversíveis para as atuais condições de dominação política. Estas questões, aparentemente localizadas em um limiar de tempo longínquo, assumem uma iminência devido ao precário equilíbrio do poder capitalista nacional, instalado sobre um barril de pólvora no interior mesmo do centro do seu domínio, as cidades brasileiras. É a partir destas possibilidades, sempre abertas por projetos de interesse popular, que se entrecruzam, transam e se articulam os mais diferentes interesses

privados e que, aparentemente sem vínculos, têm obstaculizado o andamento dos procedimentos favoráveis à reforma urbana.

Apesar da tradição das leis que “pegam” ou não no país, pois como demonstra a tradição dos Planos Diretores no Brasil, há uma enorme distância entre o aprovado pelas Câmaras e aquilo efetivamente realizado pelo Executivo municipal, a oposição capitalista sempre buscou inviabilizar qualquer medida legal de disciplinamento do solo urbano que ameaçasse com a mínima redução do direito de propriedade burguês – segundo Miguel Baldez (2003), aquele conseguido via compra e venda – e, inversamente, que ampliasse ou legalizasse outros procedimentos de posse da terra, no caso, as ocupações coletivas. A afirmação de outro princípio do capitalismo e sempre presente nos debates sobre política urbana, a liberdade de atuação e exploração dos valores de troca urbanos, em última análise, produzidos pelos recursos públicos investidos da cidade, tem sido defendido com unhas e dentes e as propostas contrárias são tratadas como ameaças à livre iniciativa, capazes de produzir estagnação econômica e crise social⁹⁷.

Evidentemente, os interesses secularmente criados, as relações históricas íntimas entre capital e poder político no Brasil contribuem para impedir uma atitude do Estado comparada àquela desenvolvida pelo Reich alemão de Bismark (PICCINATO, 1993) e que sobrepôs interesses gerais do próprio capitalismo aos interesses particulares de proprietários fundiários e capitalistas imobiliários, em um contexto de organização e mobilização dos trabalhadores no qual as concessões econômicas foram essenciais para canalizar e, posteriormente, reprimir cruelmente. Desta forma, mais que materializar as perversas formas de exploração e degradação do trabalho pelo capital no Brasil, nossas cidades são produtos das promíscuas relações de todo e qualquer interesse capitalista particular com as formas de gestão do Estado e que resultam no caos, nas deseconomias, na degradação ambiental.

As experiências realizadas durante a década de 90 apontam o capital imobiliário como o principal adversário tanto dos programas distributivos de valorização urbana - sejam elas propostas através de controle dos ganhos privados

⁹⁷ O poder de persuasão, apontado por Villaça, da oposição do capital imobiliário contra a proposta da prefeitura de São Paulo de aprovar um coeficiente de aproveitamento dos terrenos igual a 1, demonstra todo o poder econômico e suporte político deste setor do capital no cenário nacional. Segundo Villaça, através da maior campanha publicitária já feita por grupos privados, a denúncia do que seria prejudicial aos interesses de toda a sociedade foi a base para impor à prefeitura petista o coeficiente que atendia ao mercado imobiliário (VILLAÇA, 2005).

conseguidos por meio de investimentos públicos, da separação do direito de propriedade do direito de construir ou da restrição nos usos de determinados espaços da cidade -, quanto das políticas públicas de urbanização e habitação social – tais como o reconhecimento do direito de posse da população de baixa renda ou a reserva de áreas para oferta de terra urbanizada e bem localizada. Atuando profissionalmente em um meio que conhecem profundamente, tanto do ponto de vista das formalidades quanto das informalidades, contando com uma cadeia produtiva que envolve e compromete setores técnicos de grande visibilidade e credibilidade, utilizando espaços de negociação e canais de acesso privilegiados com os mais diversos níveis do poder político, o mercado imobiliário tem uma capacidade de organização, mobilização e divulgação de seus interesses que o próprio projeto da RU contribuiu para despertar e consolidar.

Trata-se de um segmento empresarial que historicamente demonstra que tem sabido atuar de forma consistente na defesa de seus interesses. Conseqüentemente, o setor, seja diretamente em função da atuação das suas entidades de classe, seja através dos seus aliados nas associações profissionais, tem conseguido defender suas demandas no interior do sistema político local, influenciando consistentemente o padrão vigente de urbanismo (OLIVEIRA, 2000, p. 154).

Na verdade, muito mais do que o principal adversário da RU, o capital imobiliário é o catalisador de todos os vetores de oposição a ela, fazendo convergir para seus interesses os demais interesses, menores ou maiores, públicos ou inconfessáveis, ameaçados pelo projeto popular. Sob suas asas se constituem as oposições econômicas, políticas e ideológicas que se materializam em diferentes frentes e diversos sujeitos, na sociedade civil e no Estado, que emperram e desvirtuam os rumos da RU. Sua hegemonia é tal que não se limita às tentações proporcionadas aos representantes do poder político ou aos sonhos oferecidos à instável classe média; sua pretensa capacidade geradora de emprego ameaça e atrai os trabalhadores e os leva a identificar seus problemas com os das empresas construtoras, confundindo interesses do Capital e Trabalho com oportunidades de postos de serviço⁹⁸.

As demais frações da classe capitalista, como os industriais e os comerciantes, guardam menos conflitos com as propostas da Reforma Urbana, pois

⁹⁸ Durante a Conferência do Plano Diretor de Porto Alegre, em maio de 2007, empresários imobiliários e trabalhadores da construção civil compareceram unidos, desde a padronização dos stands (com o do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil - STICC anunciando “não queremos desemprego”, uma clara alusão aos limites propostos para o gabarito das edificações) aos movimentos sincronizados de votação nas propostas de interesse dos capitalistas.

podem mesmo ser favorecidas em seus negócios por elas. Entretanto, como “classe para si”, estes setores adotam a postura de apoiar os reclamos do capital imobiliário e este aspecto, mais do que uma questão econômica, encerra um aspecto político. Afinal, ainda que o desvio de recursos para políticas sociais seja um tema que desagrade aos empresários em geral, maior preocupação lhes causa o fortalecimento de movimentos populares que reduzam a dominação de classe e fortaleçam programas reformistas que podem avançar para conteúdos mais radicais. Estas posições podem se manifestar de forma indireta, como nas críticas ao Plano Diretor de 1992 de São Paulo, usando o argumento do incentivo à migração e às “invasões” de terras públicas, verbalizada pelo ex-prefeito Figueiredo Ferraz (SINGER, 1995, p. 212), ou claramente na condenação da proposta de regularização do uso de terras públicas ocupadas pelas populações de baixa renda, criando um impasse legal para o governo local. Na verdade, a oposição em geral dos empresários aponta muito mais para dificultar e mesmo impedir a gestão de partidos de esquerda, evitando o atendimento das reivindicações populares via processos organizados e educativos – com, logicamente, o permanente cerco a um partido que pode significar a afirmação política dos trabalhadores, com todas as conseqüências advindas deste fato (CESAR, 2002) -, o que favorece a permanência de práticas tradicionais, sejam clientelistas sejam populistas, e as relações de dependência com as camadas populares. Tais táticas têm sido amplamente aplicadas, surtindo efeitos favoráveis aos interesses capitalistas, com conseqüências desmobilizadoras sobre o movimento, ao longo de toda a história brasileira, da independência aos nossos dias (DEL ROIO, 1986).

Mas se podemos identificar um “núcleo duro” de oposição ao projeto da Reforma Urbana na própria burguesia, não podemos ignorar que a ideologia dominante tem os meios – econômicos, políticos e simbólicos – para aglutinar em torno de seus interesses as demais classes, em uma influência que chega mesmo aos trabalhadores, principalmente aqueles lançados na informalidade (OLIVEIRA, 1992). Ao relacionar pobreza e criminalidade, as campanhas ideológicas produzidas pelo capital imobiliário, e veiculadas diariamente sub-repticiamente pela mídia conservadora, atingem setores das camadas médias – encurraladas pela violência urbana, temerosas das condições de vida dos seus bairros - e comprometem aliados importantes do movimento, pela posição de “formadores de opinião” que a intelectualidade pequeno-burguesa desfruta. Por isso, já foi afirmado que

A aplicação do Estatuto da Cidade certamente implicará o enfrentamento dos interesses dos sócios deste modelo de organização urbana, que hoje inclui não apenas os produtores da cidade, mas também as classes médias encasteladas em suas cidadelas e “zonas nobres”, nos condomínios fechados e nas “ipanemas” e “barras-da-tijuca” existentes em todas as cidades brasileiras, já que elas são proprietárias de um patrimônio imobiliário cujo alto valor decorre da manutenção da escassez relativa do solo urbano (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 8).

Desde aí, é possível prever os efeitos que tal pregação ideológica produz sobre algumas das principais propostas da Reforma Urbana, como a reserva de áreas valorizadas para as camadas de baixa renda, tais como são as chamadas “ZEIS de vazio”⁹⁹ ou a regularização de ocupações nas vizinhanças de regiões de média e alta classe. Limitando as reivindicações passíveis de aceitação àquelas de regularização e urbanização das periferias ou em regiões sem interesse para o mercado imobiliário, não apenas se mantém o controle social e político dos investimentos públicos nas chamadas zonas nobres, como se lança o problema em outros braços. E braços longos e vigilantes, pois as oposições à regularização de áreas públicas ou declaradas como reservas ambientais mantêm o impasse em muitas cidades.

Quando, deixando de lado a sociedade civil, passamos a analisar os obstáculos interpostos à realização da Reforma Urbana na sociedade política, igual atitude e interesse são possíveis de identificar nos seus representantes. Pois as usuais relações clientelísticas dos partidos com as camadas populares se alimentam da desigualdade e da fragilidade dos direitos da população de baixa renda da mesma forma que muitos dos procedimentos praticados pelo setor imobiliário para potencializar seus interesses encontram representantes do legislativo e do executivo com os braços abertos. A permanência de uma situação desigual tem, para os políticos tradicionais e conservadores, o significado de uma via de mão dupla: com habilidade, podem se favorecer das carências dos mais pobres tanto quanto dos interesses e irregularidades do mercado imobiliário. Porém, de um ponto de vista mais amplo, a progressiva mudança de *status* desta população através de procedimentos coletivos, e não mais individualizados como o clientelismo adota, traz riscos para suas práticas eleitoreiras, além de que com a regularização de uma

⁹⁹ As razões das manifestações dos moradores do bairro da Mooca em São Paulo, contrárias à permanência de uma área de ZEIS na região, permanecem como incógnitas. Mas muitos asseguram que se originaram em ações de empresas imobiliárias e corretoras que acusam a proposta de desvalorização das propriedades do bairro.

situação de vida se reduzem significativamente as possibilidades de troca de favores em períodos eleitorais.

Mas é possível, também, identificar uma aliança estreita entre os interesses capitalistas em geral, e imobiliários em particular, com os representantes políticos, sejam do executivo, sejam do legislativo, municipais, estaduais ou federais. Se esta aliança se embasa, inicialmente, na necessidade que os capitais têm dos favores e atenções do Estado, parceiro histórico da acumulação e reprodução capitalista, ao produzir efeitos favoráveis aos políticos e administradores públicos – geração de emprego, realização de obras, aumento na arrecadação de impostos, enfim, um cenário de desenvolvimento típico do capitalismo – ela sela uma união entre os poderes econômicos e políticos que faz a sociedade política reagir desfavoravelmente a quaisquer medidas inibidoras da “iniciativa privada” em seus espaços de atuação eleitoral. Inversamente, aos políticos é dado o costume de divulgar e assegurar sua capacidade de atração e animação dos negócios privados naqueles locais em que milita, como forma de relacionar sua eleição com um futuro de crescimento para todos¹⁰⁰. Assentados sobre tal lógica, os empresários podem ameaçar abandonar a cidade, e mesmo o estado, caso medidas do poder público retirem aquilo que desde já consideram direitos adquiridos. O exemplo de Santo André, exposto neste capítulo e no qual os vereadores sofreram a pressão explícita dos capitalistas de abandonarem seus negócios na cidade, mudando-se de mala e cuia para municípios vizinhos, é uma prova de tal atitude que teve reação idêntica do então presidente da FIESP, Mario Amato, que previu uma debandada de industriais da cidade de São Paulo quando a vitória da candidata Luiza Erundina se desenhou claramente no cenário das eleições de 1989. Ao não provocar reações contrárias, tais afirmações capitalistas comprovam a hegemonia de seus valores:

A ideologia burguesa conseguiu, com bastante sucesso, aliás, fazer passar por verdade a impressão de que o empresário capitalista é o grande responsável pela produção, o principal responsável pelo lucro e que, portanto, este deve pertencer-lhe (VILLAÇA, 1986, p. 117).

Quando examinamos o executivo municipal, todos os procedimentos utilizados por vereadores e deputados são acrescidos de novos interesses, ainda que se mantenham as possibilidades de atender pobres e ricos, isto é, sempre se

¹⁰⁰ A atuação do governo de Olívio Dutra, que se negou a entrar na guerra fiscal entre cidades que, disputando investimentos privados, ofereciam isenções e infra-estrutura para instalação de empreendimentos industriais, até hoje marca aquele político, que teria feito o Rio Grande do Sul perder a fábrica da Ford para a Bahia de Antonio Carlos Magalhães.

aproveitando das condições de irregularidade de ambos (MARICATO, 1996a). Os micro-poderes constituídos nos interstícios da administração pública são, neste caso, ameaçados pela reivindicação de gestão democrática da cidade, o que pode provocar abertura de “caixas pretas” e publicizar relações irregulares. Aqui o corpo técnico e fiscal passa a se inserir no campo de interesses e a jogar decisivamente pela manutenção do *status quo*. Mas aqui, também, as exigências financeiras de campanhas passam a relacionar interesses políticos com o mercado imobiliário, tradicional doador em períodos eleitorais daqueles políticos que se apresentam como dignos representantes dos interesses capitalistas.

Sob o argumento de que a propriedade privada é “a base do regime de mercado que, por sua vez, consagra a liberdade individual”, qualquer ameaça ao direito de propriedade, potencial ou já adquirida, é vista como uma ameaça à própria liberdade (RIBEIRO, 1997, p. 30). Desta forma, é possível ao capital passar imediatamente de seus interesses particulares aos interesses gerais e ao bem comum, e daí mobilizar muitos interesses para se antepor ao Estado interventor. E como, justamente, é o Estado – como ente regulador do solo urbano – o meio legítimo para efetivar a Reforma Urbana, nos termos desta equação o projeto popular fica, mais uma vez, sob fogo cerrado de ameaças ao direito individual e, por extensão, à própria democracia. Que tem, hoje, foros de unanimidade que esconde seus mais injustos vícios, pois a democracia foi

colocada em um altar sagrada e é endeusada pelos agentes de produção capitalista. Afrontar a legitimidade da democracia pode ser um ato tão repugnante e digno de penalidade como a afronta a um Deus. (PRADO, 2008, pag.2)

Por isso, quando o movimento popular parte, decisivamente, para a aprovação da lei federal que regulamenta o capítulo constitucional sobre política urbana, assistiremos a uma nova rodada de movimentações complexas e contraditórias. Pois, enquanto seus representantes depositam, no direito burguês, as esperanças de obediência e aplicação dos preceitos da função social da cidade, aprofundam-se mais ainda suas relações institucionais com os aparelhos estatais, enquanto se tornam mais débeis as ações “por fora do Estado”. Isto é, aquela prática autônoma e “subversiva”, que fez do movimento pela Reforma Urbana uma “torrente avassaladora”, parecerá, agora, querer caminhar, com seus próprios pés, para se “auto-canalizar” nos limites da democracia burguesa.

A SEGUNDA VEZ:

**A FETICHIZAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS
E A FARSA DO URBANISMO REFORMISTA**

*O planejamento é uma forma de conflito que tenta
reconstruir a “comunidade ilusória”.*
Francisco de Oliveira

CAPÍTULO 3

O ESTATUTO DA CIDADE E A REFORMA NEOLIBERAL DO ESTADO

3.1 O FNRU no Campo do Direito Burguês

Eu diria que o interessante do Estatuto da Cidade é o fato de ser quase inaplicável na sociedade brasileira. Precisamos lutar primeiro para mudá-la e, depois sim, para aplicarmos o Estatuto da Cidade.

Ermínia Maricato

Todo o complexo quadro político, econômico e ambiental, traçado até aqui e com que terá que se haver o projeto popular de reforma urbana, adentrará a década de 90 com novos desafios e que provocarão, do ponto de vista jurídico e institucional, o adiamento da regulamentação dos artigos constitucionais referentes à política urbana. Considerando que o embate decisivo exigia adequar-se à legalidade jurídica do regime capitalista e se auto-iludindo quanto às possibilidades de uma legislação, contrária aos interesses capitalistas – sejam eles econômicos ou políticos –, mudar a realidade, o movimento pela Reforma Urbana apostou na “conquista de um valioso instrumento de política urbana que, se apropriado pela população organizada e pelas Administrações Locais... seria de grande utilidade na mudança do quadro de desigualdades, exclusão e segregação” (GRAZIA, 2003, p. 59). Desta forma, mais uma vez, “a luta deixava de ser política, ou de ação política, para conter-se no campo próprio e histórico da dominação de classe, o campo jurídico” (BALDEZ, 2003, p. 81).

O FNRU foi o único ator que de forma permanente e eficaz optou pela pressão popular e simultânea negociação com os deputados, setores governamentais e setores imobiliários para conquistar uma legislação de desenvolvimento urbano que fundamentalmente atendesse aos objetivos de regulamentação da função social da propriedade e da cidade (BALDEZ, 2003, p. 60).

Fora do contexto internacional - que vai se caracterizar pela ofensiva capitalista¹⁰¹ em luta por sua reestruturação, que acerta contas com o socialismo real e parte, decididamente, para desmobilizar movimentos políticos dos trabalhadores

¹⁰¹ Para Arantes (2000, p. 37), esta ofensiva teria sua “arena propriamente urbana, sendo uma revanche contra trabalhadores precarizados, imigrantes, sem-teto etc., enfim, todo tipo de classe revanchosa que possa ameaçar o sono dos vencedores de ontem”.

(BIANCHI, 1997; OURIQUE, 1997; PETRAS, 1998) - e sem considerar a conjuntura nacional, ainda marcada por conflitos internos das classes dominantes, às voltas com uma crise econômica e pressões significativas dos movimentos populares (FILGUEIRAS, 2008b; OLIVEIRA, 1990; SAES, 2001), torna-se difícil entender os encaminhamentos legalistas propostos pela FNRU. Sem perder de vista aquelas derrotas parciais da Constituinte – quando as emendas populares representaram a “dispersão da ação política” (BALDEZ, 2003, p. 81) – e da própria Constituição – que entrega ao PD e aos governos municipais a realização da função social da propriedade e da cidade (ABICALIL e GUIMARÃES, 1990) -, a prorrogação dos procedimentos legislativos para regulamentar os artigos 182 e 183 correspondia aos interesses de grupos embutidos no próprio Estado de, perante uma situação politicamente desfavorável, postergar ao máximo sua definição, pois

Uma reforma que se dilata no tempo conjura contra si o pior dos dois mundos: organiza seus detratores e desalenta seus partidários. Para triunfar, deve ser supressiva e relampagueante (BORON, 1994, p. 176).

Não esqueçamos que, apesar das inúmeras e violentas medidas de repressão policial e moral, tomadas pelos Governos Collor e FHC, contra a presença ainda forte dos trabalhadores na cena política nacional, as mobilizações populares e as greves gerais somente serão simbolicamente desqualificadas com a derrota da greve dos petroleiros, que marca o momento do descenso do movimento popular organizado (BIANCHI, 1997). Neste sentido, é sintomático o teor das observações de Bassul, ao afirmar que, em determinado momento, o processo para aprovação do EC começa a andar no sentido de um consenso que agrada conservadores e progressistas. Quando relacionamos o que acontecia nas ruas, tomadas por mobilizações populares, com as negociações emperradas no legislativo, fica claro que os conservadores parecem ter um *falling* quanto à conjuntura desfavorável aos seus interesses que escapa aos progressistas...

Mas, se este descenso vai acontecer somente no final da década, como explicar que, já em 1990, o FNRU, “em todas as etapas da tramitação do projeto, tenha realizado um processo contínuo de pressão, mobilização de atores ...visitando prioritariamente os deputados das comissões e pressionando a imprensa para a divulgação do assunto”, apesar do fato de que a “mídia desconhecia totalmente a matéria e não demonstrava interesse em divulgar o projeto” (GRAZIA, 2003, p. 62)? Por que, ainda em um momento de mobilização popular, as lideranças do movimento decidem pelas articulações junto ao poder legislativo em detrimento de

outras medidas, capazes de manter e mesmo ampliar as bases populares e reforçar a pressão sobre o Estado com o tema da questão urbana o que, inclusive, fortaleceria as negociações no próprio Congresso Nacional?

Ainda que nada indique um embate interno sobre que posição tomar – na verdade, essa posição legalista já havia sido tomada quando da aprovação da Constituição -, a nosso ver, neste momento, uma mudança parece aflorar nas posições da FNRU, levando o movimento a tomar “uma direção bastante técnica e jurídica” (MARICATO, 1997, p. 312). Provavelmente, a velha crença positivista na neutralidade do Estado perante as classes sociais e em sua suposta racionalidade, capaz de resolver o caos urbano, pesou decisivamente na estratégia política traçada. Não bastaram as constatações sobre “o entendimento tido pelo Supremo Tribunal Federal e pelos setores conservadores” de que o capítulo urbano não seria auto-aplicável (GRAZIA, 2003, p. 59), para alertar o movimento das limitações legais dos direitos, “cuja execução dependeria do poder, que nunca os oprimidos tiveram” (BALDEZ, 2003, p. 80). Assim e mais uma vez, os esforços militantes serão direcionados para, com dedicação e esmero, redigir e aprovar a legislação federal, não fugindo dos procedimentos tradicionais do corpo técnico – dentro ou fora do governo – que sonham com a possibilidade da ordem urbana por decreto.

A discussão da Reforma Urbana já em processo de espraiamento fez com que alguns governantes utilizassem certos instrumentos previstos no projeto da LDU, porém, acarretando grandes dificuldades com os setores jurídicos. Cabe lembrar a posição conservadora do Supremo Tribunal Federal, que considerou inconstitucional a lei municipal de São Paulo que dispunha sobre a progressividade do imposto sobre a propriedade urbana, em razão da ausência da lei federal de desenvolvimento urbano (GRAZIA, 2003, p. 59).

Os próprios impasses, ocorridos durante o processo constituinte e que trouxeram como “surpresa” o Plano Diretor, deve ter pesado na decisão de concentrar esforços junto aos congressistas; afinal, preocupados com novas mudanças na legislação, nada mais lógico do que manter corações e mentes sob vigilância... Por outro lado, a percepção da fragilidade do movimento que, se tinha uma forte representatividade e visibilidade no nível nacional e sua maior concentração em São Paulo, era extremamente desigual enquanto organização estadual e municipal, pode ter levado ao entendimento de que as normas federais seriam indispensáveis para expandir os processos nos municípios, dando-lhes o respaldo jurídico que faltou naquelas primeiras experiências com o PD. Desta forma, aquela mesma tendência, que já havia levado o movimento a aceitar o PD enquanto

“instrumento da reforma urbana”, pode ter concluído que as inúmeras dificuldades enfrentadas pelos planos pioneiros de gestões municipais progressistas se deviam a... falta de lei! Apesar das oposições e manobras do capital imobiliário, do ressurgimento de atitudes elitizadas e tecnocráticas de setores profissionais do planejamento urbano, da impotência de vereadores e secretários perante as ameaças do capital, a FNRU insistia em entregar ao poder federal a capacidade de determinar o futuro da Reforma Urbana, em um movimento que, mais uma vez, trocava os desejos pela realidade (SINGER, 1995). Sem se dar conta que justamente a “presença rarefeita e escassa contribuição” (CAVALIERI, 1997, p. 387) dos movimentos populares nos longos processos de elaboração do PD tinham possibilitado aquelas atitudes de políticos e empresários, a FNRU aponta para o outro lado e vai buscar alternativas em “um processo de negociação com os deputados que demonstravam ser contra a aprovação” do Estatuto da Cidade (GRAZIA, 2003, p. 60).

Considerando que não existem análises críticas, produzidas dentro ou fora do MRU, dos sucessivos passos e suas conseqüências para os avanços políticos da proposta popular, mas apenas comentários *en passant* sobre tal ou qual atitude, o entendimento das decisões das lideranças obriga a acompanhar os diversos e variados componentes das conjunturas com que se vai enfrentando o movimento. Tendo em vista que, no final da década de 80, a primeira candidatura presidencial do PT surgia como possibilidade concreta de conquista do governo federal, pode-se supor que as discussões no âmbito do Congresso Nacional correspondiam a uma estratégia da FNRU de municiar a futura administração com uma legislação capaz de respaldar juridicamente a política urbana reformista, repetindo ou ampliando aquela iniciativa que, no Encontro de Angra dos Reis, buscou definir normas do “novo” PD, de forma a orientar as prefeituras progressistas nos processos de planejamento urbano que iriam ocorrer “e que demandavam instrumentos capazes de realizar uma gestão coerente com o conteúdo da Constituição”. Frente a tal situação política, possível de conquista do poder federal pela esquerda e a permanência dos movimentos populares mobilizados, podemos crer na hipótese de que, reciprocamente, as forças conservadoras instaladas no Congresso fizessem de tudo para impedir a aprovação de uma legislação progressista, de resto embargada desde o governo militar (RIBEIRO, 2003; GRAZIA, 2003; BASSUL, 2005). Sintetizando, através de uma estratégia de luta que

priorizava o aspecto jurídico da questão urbana, a FNRU aceita a delimitação imposta pelo poder capitalista e passa a ser refém de suas formas próprias de tratar temas de interesse social que, assimilando o projeto reformista, buscam transformar aquela “força avassaladora” em movimentos que obedecem a padrões regulamentados pelos procedimentos regimentais do Congresso Nacional.

E aqui salta uma questão que parece se tornar padrão das práticas da FNRU. Ágeis na convocação do Encontro de Angra dos Reis, quando foram definidos os procedimentos a seguir na elaboração dos planos diretores das prefeituras eleitas em 1989, o movimento parece não atentar para a importância das avaliações críticas sobre os resultados de suas ações, pois “para atacar, é necessário conhecer o terreno do adversário, e para isso a esquerda precisa de uma dose imensa de diálogo interno” (ROMANO, 2008). As experiências enchem páginas de livros e chegam a ocupar algumas mesas de comunicações dos congressos, mas não mobilizam o debate interno das lideranças, muito menos a troca com as bases, e a negação de ações políticas abertas se mantém como prática. Desta forma, as impugnações legais interpostas perante a Justiça contra propostas dos planos diretores realizados no início da década de 90 e que, ao invés de demonstrarem aos militantes da FNRU o quanto era complexo e arduo o ambiente em que estavam se envolvendo, foram aceitos de imediato pelo movimento, demonstrando sua equivocada estratégia política. Aceitando a imposição de uma nova agenda, por parte dos representantes do capital, as lideranças da Reforma Urbana estavam sendo subordinadas “a jogar com linguagens, situações, instituições, culturas inventadas” e que acabaria por se tornar, “assim, a cultura dominante” de todo o movimento (OLIVEIRA, 2003:191). E é desta forma que uma tendência legalista, mantida apesar dos percalços com as primeiras experiências junto às forças econômicas e políticas locais, ganha hegemonia dentro do movimento.

A não edição de uma lei federal que permita a aplicação dos mecanismos de regulação do uso do solo urbano, contidos no artigo 182 da Constituição Federal, impossibilita, na visão de muitos governos locais, sequer iniciar a seqüência de ações que colocariam tais mecanismos em marcha. Mesmo para os municípios que acreditavam poder suprir, por si mesmos, a lacuna da lei federal, a aplicação do artigo 182 seria de difícil sustentação judicial (CAVALIERI, 1997, p. 396).

Como militantes do movimento nacional da reforma urbana, lutamos para que estes instrumentos estejam contidos numa legislação federal tornando mais fácil sua aplicação pelo município, reduzindo as pressões políticas locais, inclusive evitando a fuga de investimentos para outros municípios, em especial nas regiões metropolitanas (PINHEIRO, A. e PINHEIRO, O., 1997, p. 361).

Tentemos resgatar os principais aspectos deste longo processo que, por 11 anos e com reduzida massa crítica, percorrerá corredores e gabinetes em busca de um idealizado consenso com as forças do capital e do atraso, perdendo neste processo o contato com as bases populares, únicas capazes de manter a permanência dos seus interesses e reafirmar a política como a “reclamação da parte dos que não tem parte” (OLIVEIRA, 2003, p. 191).

3.1.1 A luta urbana nos gabinetes e corredores do Congresso Nacional

Além das mutilações, supressões e inclusões indevidas, processadas durante a Assembléia Constituinte na emenda popular, os esforços do movimento da reforma urbana para aprovação do que será chamado Estatuto da Cidade terão que se enfrentar com um processo legislativo já em andamento e bastante confuso quanto às origens de diferentes propostas que se propunham aprovar uma legislação referente à política urbana nacional. Como já foi assinalado anteriormente, a crise urbana não mobilizou apenas aquele campo ligado ao projeto da RU, mas também outros setores da sociedade civil e do poder político que, paralelamente aos movimentos populares, desenvolveram propostas com vistas ao enfrentamento da questão. Boa parte destas iniciativas foi encaminhada pelo e para o Congresso Nacional e as referências identificadas por intelectuais ligados ao projeto da RU (RIBEIRO, 2003; GRAZIA, 2003; BASSUL, 2005) apontam 1976 ou 1977 como as prováveis datas da primeira proposta, originada no então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, “órgão do Ministério do Interior que, com ajuda e apoio de técnicos e consultores progressistas”, elaborou um “anteprojeto de desenvolvimento urbano” que ficou conhecido como Lei de Desenvolvimento Urbano; a proposta nem sequer chegou a ser enviada ao Congresso, pois a imprensa teria vazado a notícia que o “governo militar” pretendia “socializar o solo urbano”, sendo responsabilizada “pelo aborto do anteprojeto” (RIBEIRO, 2003, p. 12). Provavelmente alertados pela sempre diligente imprensa nacional, os militares cortaram as esperanças daquele núcleo “de técnicos e consultores progressistas” de implantarem, intempestivamente, a cidade socialista entre nós, hipótese bem mais viável do que atribuir “às elites autoritárias, imbricadas com as oligarquias regionais

e locais que tradicionalmente viviam da riqueza patrimonial, intenções de regular uma das fontes de ganhos patrimoniais: o solo urbano” (RIBEIRO, 2003, p. 12).

Os estudos sobre o percurso legal do Estatuto da Cidade não esclarece se o PL 775, datado de 1983 e “atrelado à campanha eleitoral” do então Ministro e Coronel Mário Andreazza, guarda alguma relação com aquela frustrada tentativa de meados dos anos 70, pois neste caso também “a reação foi grande no Congresso e no setor imobiliário, que arrefeceram a sua aprovação no Congresso” (GRAZIA, 2003, p. 57); entretanto, demonstrando uma certa linha de continuidade neste processo, em 1989, “as entidades técnicas, acadêmicas e comunitárias, que já debatiam o PL 775/83,” foram as mesmas que “apresentaram a Emenda Popular de Reforma Urbana” (GRAZIA, 2003, p. 57). Aparentemente, 1989 – o ano seguinte à aprovação da Constituição Federal e dos artigos sobre política urbana – provoca um acúmulo de propostas, que segundo Grazia (2003, p. 57), chegam a oito projetos (GRAZIA, 2003, p. 57) e, conforme Bassul (2005, p. 109, alcançam dezessete proposições, se considerarmos os anos seguintes. Dentre eles, ambos os pesquisadores destacam a proposta do deputado Raul Ferraz, datado de 1989 e que se constitui “do substitutivo apresentado pelo deputado ao PL 775/83 com suas adaptações à Constituição de 1988” (MOTTA, 1998, p. 211) e que contou com a assessoria do arquiteto Cândido Malta Campos Filho, que volta a lhe denominar Lei de Desenvolvimento Urbano. Coincidência ou o arquiteto era um dos “técnicos e consultores progressistas” que, nos idos de 1977, tentaram enviar ao Congresso a proposta subversiva de socialização do solo urbano?

A este acúmulo de produção sobre a cidade – que dá a medida da relevância da questão urbana para setores do legislativo, bem como demonstra a presença de profissionais da área se desempenhando com consultores dos representantes políticos -, se somará a iniciativa isolada de um leigo, o Senador Pompeu de Souza que, eleito em 1985 e tendo como assessor o arquiteto José Roberto Bassul – então dividindo a tarefa de assessoramento com os encargos de presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil e do Sindicato dos Arquitetos, ambos do Distrito Federal (BASSUL, 2005, p. 27) -, “aproximando-se mais da questão urbana, chega a propor que Brasília tivesse um plano diretor participativo e que os moradores de favelas do DF fossem assentados na cidade e não no seu entorno” (BASSUL, 2005, p. 109).

Originada nesta “sensibilidade urbana” do senador, “começou a surgir o atual Estatuto da Cidade”, que foi elaborado por integrantes da Consultoria do Senado Federal¹⁰², “a partir de pesquisas pessoais e de sugestões e opiniões, formais e informais de professores, técnicos e representantes de entidades e instituições ligadas à questão urbana” (BASSUL, 2005, p. 109). Desta forma,

o projeto de lei que acabou se transformando no Estatuto da Cidade não se originou de um parlamentar que fosse arquiteto, urbanista, geógrafo, sociólogo, economista, assistente social ou tivesse sido líder de movimentos populares pró-moradia, nem que, muito menos, fosse empresário ou alimentasse vínculos com o capital imobiliário. O autor do projeto foi o senador Pompeu de Souza, jornalista e professor (BASSUL, 2005, p. 108).

Recebendo o nome de Projeto de Lei nº. 181, de 1989, o projeto foi aprovado no Senado um ano depois e encaminhado à Câmara Federal, “onde permaneceria por 11 anos” sendo a ele anexados aqueles outras 17 “proposições sobre o mesmo tema”, que datavam de 1989 a 1997 (BASSUL, 2005, p. 109). Entre todos os projetos, “de maior ou menor abrangência”, se destaca o PL 775, de 1983, cuja matriz seria a Lei de Desenvolvimento Urbano, LDU, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, CNDU, de 1976, posteriormente transformada no substitutivo do deputado Raul Ferraz, comprovando a permanência das propostas dos “técnicos e consultores progressistas” nas origens do Estatuto da Cidade. Conforme exame comparativo de um dos intelectuais da Reforma Urbana, Adauto Lucio Cardoso, o anteprojeto coincidiria com a proposta popular, pois pertencia ao mesmo “campo de discussões e se movia segundo um padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecida pela LDU” (CARDOSO, 2003, p. 31). Cardoso identifica uma ruptura metodológica na legislação elaborada pelos técnicos do governo federal em um período que marcava o início da abertura política da ditadura:

Este padrão rompeu com o modelo de política urbana anteriormente vigente ao deslocar a questão do desenvolvimento e da modernização administrativa, que passam a ser subsidiários ao enfrentamento da questão social (CARDOSO, 2003, p. 31).

Cardoso enxerga mesmo, nos “dois documentos” – o PL de 1976 e a Emenda Popular da Reforma Urbana de 1987 – “uma volta ao passado”, isto é, a “idéia presente na historiografia do urbanismo sobre o papel da questão social como

¹⁰² Em seu trabalho, Bassul esclarece que a Consultoria do Legislativo “é um órgão técnico, de estrutura permanente do Senado Federal, cuja atuação se destina a subsidiar o trabalho parlamentar dos senadores e das comissões permanentes e provisórias”, esclarecendo ainda o autor que “colaborou na elaboração do texto e sugeriu a denominação ‘Estatuto da Cidade’, dada no corpo da própria lei” (BASSUL, 2005, p.118).

elemento organizador do discurso do planejamento e da política urbana em sua gênese” (CARDOSO, 2003, p. 31, nota 3), demonstrando a contaminação que a ideologia do urbanismo reformista - definitivamente desvendada nos trabalhos de Piccinato (1993) e Quinto Junior (1988) - produziu nas próprias hostes do projeto da Reforma Urbana, pois o pesquisador parece não se dar conta que aquela *gênese*, tão reclamada pelo urbanismo modernista, se refere a modelos utópicos não realizados ou fracassados. Em oposição à realidade histórica do surgimento da cidade capitalista e tentando girar para trás a roda da história, a historiografia do modernismo desconhece e ignora a experiência alemã sob o Reich de Bismarck, pois salta sobre ela e se legitima, perante o debate do pós-guerra que caracterizou a crise capitalista, com as demandas sociais das camadas populares. E, ao invés de contribuir para o entendimento dos impasses do planejamento urbano reformista ante a cidade capitalista, passa a idéia

dos urbanistas como uma categoria de profetas não escutados e justifica a pouca eficácia de sua obra com os obstáculos que os setores mais atrasados da sociedade opõem à realização de suas indicações (PICCINATO, 1993, p. 5).

3.1.1.1 PL 775/83, a permanência da idéia do desenvolvimentismo nacional

Mas, que havia de tão inovador na proposta tecnocrática gerida nos estertores da ditadura militar? De que “brechas do sistema” pensavam se aproveitar os técnicos do CNDU para resolver a questão urbana? Que ameaças enxergaram no projeto as forças conservadoras e que levaram o governo militar a impedir sua avaliação pelo Congresso? Recordemos, inicialmente, que suas causas foram justificadas, por aquele “corpo técnico, com base em que as administrações locais não dispunham de um instrumental urbanístico para enfrentar a especulação imobiliária e a distribuição dos serviços públicos urbanos” (GRAZIA, 2003, p. 57)! Partindo da premissa que a especulação fazia e acontecia nas cidades porque as prefeituras não tinham capacidade técnica, não deixa de ser surpreendente que os técnicos que elaboraram o PL 775 não se refiram a um Plano Diretor. Porém se atentarmos para o fato de que, naquele período, acabava de desaparecer o SERFHAU e, junto com ele, era enterrado (ou congelado?) o Plano Diretor, seu instrumento favorito, fica claro que se fazia necessário recorrer a outros instrumentos. Desprezando as “contribuições” do PD, enquanto instrumento de

ordenamento da cidade, decisivas para a periferização dos imensos conjuntos habitacionais do BNH e COHAB, e devidamente “inspirados” pelos movimentos populares que surgiam em cena, os técnicos vão absorver muitas das questões que eram debatidas dentro e fora da academia e, com isso, “innovar” o planejamento urbano nacional. De que forma? Como o próprio nome do anteprojeto diz, através do desenvolvimento urbano capitalista...

Passados sete anos entre uma e outra proposta, como entender a insistência, no projeto dos assessores técnicos, no desenvolvimentismo nacional, aparentemente superado desde 1964 pela ditadura militar e sua aliança com o capital internacional, e devidamente enterrado junto com a crença teórica originada na CEPAL? É necessário ter em mente que, ainda conservando a hegemonia política capitalista, a “democratização pelo alto” foi incapaz de resolver a crise econômica que marcou o final do período autoritário. Para Filgueiras, os setores mais preparados das classes dominantes nacionais ainda conservavam a fé no Estado “previsor e provedor” e, pela própria dependência econômica do país, pretendiam manter a continuidade do projeto militar de investimentos estatais estratégicos no que seria um “neo-desenvolvimentismo” (FILGUEIRAS, 2008a). Neste sentido, no período da Nova República, a luta das classes dominantes se dirigia contra a crise fiscal do Estado que impedia a aplicação de recursos nos seus projetos e que terá que se juntar à Collor de Mello e seu projeto *messiânico* (OLIVEIRA, 1992) para acabar com o desperdício estatal e enfrentar a organização política dos trabalhadores.

A permanência desta ideologia desenvolvimentista entre setores avançados dos industriais se explica pela penetração tardia, no Brasil, do ideário neoliberal¹⁰³ que, se por um lado, irá enterrar qualquer ilusão quanto a um desenvolvimento, política e economicamente, independente do capital internacional, por outro lado, oferecerá, às facções hegemônicas do capital nacional, possibilidades de ganhos significativos nas parcerias com os oligopólios internacionais e com a abertura do mercado ao capital financeiro. Além de dar o mote ideológico – que contará com a aparente confirmação do que vinha

¹⁰³ Para Filgueiras, a demora na implementação do projeto neoliberal no Brasil se deveu, por um lado, à dificuldade “de soldar os distintos interesses das diversas facções do capital e, por outro, pela intensa atividade política desenvolvida pela classe trabalhadora durante a década de 1980” (FILGUEIRAS, 2008a).

acontecendo nos países centrais¹⁰⁴ - para o enfrentamento efetivo e a posterior desmobilização dos movimentos populares organizados e suas proposições acusadas de jurássicas, frente à modernidade que havia posto abaixo o próprio muro de Berlim. Tudo isso às custas, claro, do aprofundamento da dependência econômica e política do país e do agravamento das condições de vida de parcela significativa da população brasileira e que levarão os índices sócio-ambientais das cidades a se enfrentar com novos temas, como o alto desemprego e a violência urbana (MARICATO, 1996), fatores que passam a contribuir favoravelmente para reforçar as “alternativas” individualistas defendidas pelo neoliberalismo, que centra seu discurso na capacidade de cada um no mundo da competição, implantando o darwinismo social.

Desta forma e dentro do quadro político e ideológico que se estende até a entrada da década de 90 no Brasil, as propostas elaboradas em 1977 pelo CNDU conservavam seu “frescor” e atualidade e pareciam contar com o apoio dos setores “progressistas” das classes dominantes, capazes de enfrentar a “correção das distorções da valorização da propriedade urbana”, a “ociosidade do solo urbano edificável, a deterioração das áreas urbanas” e, até mesmo, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”, conteúdo do PL 775/83 (BASSUL 2005, p. 199-200), desde que representassem o fim das deseconomias urbanas, pretensamente contrárias e nocivas aos negócios e que teimavam em fazer o Estado gastar desnecessariamente! Vale a pena repetir a defesa do projeto de desenvolvimento urbano, apesar de já exposta anteriormente neste trabalho, pois agora podemos vê-la com outros olhos:

Só se percebermos o quanto hoje as distorções urbanas ao levantar os custos de produção em geral de todas as atividades que são exercidas nas cidades, públicas e privadas e que são já a maioria da Nação, oneram portanto tanto empresários e trabalhadores, é que saberemos avaliar o quanto é importante para o país, hoje, uma política urbana que conduza mudanças substanciais no processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, caracterizando uma verdadeira reforma urbana (CAMPOS Filho, 1986, p. 107).

Como que retomando o projeto interrompido do governo João Goulart de 1964, elaborado em forma de decreto a partir das propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana de Petrópolis, o Anteprojeto de Lei de

¹⁰⁴ A imitação de procedimentos adotados nos países centrais - como justificativa mecânica para avaliar ações das classes dominantes nacionais - é uma prática histórica da dominação ideológica no Brasil (MARICATO, 2000).

Desenvolvimento Urbano propõe, também, um Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (denominado, no projeto de 64, de Conselho de Política Urbana, COPURB), mantido no Ministério do Interior. Dentro deste capítulo e sem maiores destaques, a política habitacional – juntamente com o saneamento, transportes urbanos, áreas industriais e administração municipal e metropolitana – passa a ser objeto de “programas anuais e plurianuais de investimentos urbanos e da programação do apoio financeiro oficial ao desenvolvimento urbano”, com os recursos da União transferidos para Estados e Municípios (BASSUL, 2005, p. 209).

Na seção referente ao Planejamento Urbano, os planos são “municipais de desenvolvimento urbano e devem atender às diretrizes federais e estaduais” que, nos casos de Regiões Metropolitanas, “deverão compatibilizar sua atuação com os planos, diretrizes e prioridades do planejamento metropolitano” (BASSUL, 2005, p. 206), sem nenhuma referência a processos participativos organizados, mas sim a um “incentivo à participação individual e comunitária no processo de desenvolvimento urbano” (BASSUL, 2005, p. 200). Composto por três artigos e apenas três parágrafos, o projeto demonstra aqui uma previsível prudência no tratamento do planejamento urbano, apesar da rica e recente experiência do SERFHAU em todo o país, pois confirma uma tendência predominante, senão unânime, no meio profissional de, simplesmente, esquecer o passado e a herança do planejamento urbano nacional. Quando esta omissa atitude for relativamente modificada, com poucos trabalhos críticos sobre os planos diretores, já será sobre o leite derramado pela Constituição Federal...

As grandes novidades do anteprojeto se referem às medidas jurídicas e urbanísticas para incentivar a produção imobiliária e coibir o estoque de imóveis ociosos, dentro de um espírito empreendedor compatível com um projeto de desenvolvimento urbano. Dessa forma, avança no sentido de permitir parcerias que tanto contornam a falta de recursos de proprietários fundiários – como o Direito de Superfície – quanto penalizam os especuladores – como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios -, além de procurar afirmar o poder do Estado, no que se refere aos interesses coletivos sobre os privados, através do Direito de Preempção. Ainda que não defenda um Coeficiente de Aproveitamento igual a um para todo o perímetro urbano – como fizeram os planos diretores pioneiros -, o anteprojeto determina que, enquanto não for aprovada a lei de uso do solo, “o índice de

aproveitamento máximo será de uma vez a área do terreno” (BASSUL, 2005, p. 202).

Neste ponto, é interessante notar que a proposta se aproxima da base de análise que o campo da RU faz da dinâmica urbana capitalista, o que pode explicar o entusiasmo exposto por Cardoso (2003, p. 31). ao se referir a um mesmo “padrão de pensar a questão urbana”. Ambas as propostas partem do princípio de que existe um conflito de interesses entre proprietários fundiários e capital imobiliário, com a retenção de imóveis por parte dos primeiros sendo contrária aos interesses dos segundos, que se tornariam assim reféns da especulação imobiliária para realizar seus negócios e que, poderia, efetivamente, levá-los a apoiar este componente do projeto popular. Presente nas propostas de revisão da legislação urbanística por setores tecnocráticos ligados ao poder, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios foi absorvido e adotado pelo projeto da RU visando resolver o impasse de terrenos e edificações mantidos vazios em áreas urbanizadas enquanto a cidade se expandia horizontalmente e o poder público tinha que investir em precárias redes de serviço e infra-estrutura, aspecto então identificado pelo senador Pompeu de Sousa.

A indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos (BASSUL, 2005, p. 113).

Enquanto para a RU o instrumento abria a possibilidade de programas sociais em áreas centrais, rompendo com a lógica da segregação espacial, para os técnicos engajados nas administrações públicas, a medida buscava a racionalidade do uso e ocupação do solo urbano, compatível com a ideologia do desenvolvimento. Infelizmente, a prática tem demonstrado que, não apenas e mais uma vez, os conflitos internos à classe dominante foram sobre-dimensionados como, neste caso específico, partiram de premissas equivocadas. Na verdade, além de exigir “o enfrentamento dos proprietários fundiários e imobiliários que estão longe de constituir um setor frágil em nossa sociedade patrimonialista” (MARICATO, 2001, p. 92), há uma aliança entre estes dois setores para a acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano, muito bem demonstrada por Ribeiro, pois “o caráter imóvel do produto faz que a reprodução do capital tenha como pressuposto a sua permanente mobilidade”, implicando em que, “a cada novo ciclo, um terreno é

necessário” (RIBEIRO, 1997b, p. 336). Esta situação, entretanto, é influenciada pelo “fato da cidade representar um ‘valor de uso complexo’” que, se é “importante para a produção e circulação de mercadorias”, ela “em si mesma não é uma mercadoria” (RIBEIRO, 1997b, p. 46). Isto implica que, como “nenhum agente pode controlar os processos que concorrem para a formação e renovação” da cidade, a produção imobiliária deve enfrentar várias dificuldades para realização do seu lucro. Das dificuldades elencadas por Ribeiro, nos interessa aqui aquela que explicita a estreita relação entre interesses do capital imobiliário e dos proprietários fundiários, tornando sua associação indispensável para a produção imobiliária. Como a propriedade privada do solo representa “uma apropriação parcelada do solo urbano” e sendo a cidade “a cristalização jurídica de relações sociais sobreviventes de etapas anteriores do capitalismo, surgem daí obstáculos para que o capital tenha acesso ao solo”. Tanto isto pode significar a inexistência de grandes extensões de terra adequadas aos empreendimentos, quanto a presença “de um elemento estranho à racionalidade econômica predominante”, isto é, ao se deparar com “uma propriedade não-capitalista” – isto é, no qual o proprietário tem interesse em manter-se no local ou calcule um valor que inclua o valor da nova implantação – encontra “o capital uma barreira extra-econômica para que possa valorizar-se na produção e circulação de mercadorias” (RIBEIRO, 1997b, p. 47-49). Desta forma, fica evidente o interesse do próprio capital incorporador na existência de proprietários fundiários inseridos na lógica econômica predominante, além de que a propriedade de grandes glebas concentradas em um único proprietário viabiliza empreendimentos impensáveis em outras estruturas fundiárias. Apostar na divisão entre frações capitalistas no espaço urbano é, assim, extremamente arriscado, pois são outros mecanismos que determinam suas relações econômicas.

Além dessa concordância formal em torno de alguns instrumentos, contidos neste conjunto de normas para uso racional da cidade, favoráveis ao processo de “produção, apropriação e consumo do espaço urbano” (CAMPOS Filho, 1986, p. 107), o que podemos destacar para saudar o anteprojeto como embasado em aspectos “subsidiários ao enfrentamento da questão social” (RIBEIRO, 2003, p. 31)? Dos temas realmente essenciais do projeto da Reforma Urbana – eles mesmos

sintetizados por Ribeiro em outro trabalho¹⁰⁵ - apenas a “regulação pública do solo urbano” está claramente enunciada no anteprojeto de LDU, mas frente à ideologia desenvolvimentista fica difícil determinar se esta regulação não está mais dirigida para o desenvolvimento capitalista que, como sabemos, significa, no outro pólo da contradição Capital - Trabalho, desenvolvimento das necessidades e mesmo agravamento das condições de vida das camadas populares. Mesmo porque o PL não relaciona, em momento algum, as riquezas geradas e captadas pelo poder público com as carências populares. Isto fica evidente quando o Artigo 46 se refere à regularização fundiária que, “no interesse social, devam ser objeto de ações visando à legalização da ocupação do solo e à regulamentação específica da urbanização” e onde deveria ocorrer “a implantação prioritária dos equipamentos urbanos e comunitários” (BASSUL, 2005, p. 203).

3.1.1.2 PLS 181/89, a crença no poder regulador do Estado pós-Constituição

Caso contasse, unicamente, com PL 775 para dar início à regulamentação dos artigos constitucionais, a FNRU encontraria realmente uma imensa dificuldade, no processo no legislativo federal, para incluir referências mais claras e com a devida prioridade aos interesses populares na regulamentação dos artigos constitucionais. Como, porém, outro projeto de lei, elaborado após a constituinte, fora dos quadros do poder público e da ideologia desenvolvimentista, se encontrava em tramitação no Congresso Nacional – estando, inclusive, anexados a ele, todos os demais PL, pois fora produzido no Senado (BASSUL, 2005) -, ele acabará por servir de base para a regulamentação constitucional, como afirma uma das principais vozes da FNRU:

Desde o início da década de 90 o projeto de lei federal de desenvolvimento urbano denominado “Estatuto da Cidade”, tem sido o marco referencial para a instituição da lei que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Brasileira (SAULE, 2003, p. 10).

Examinemos, inicialmente, as proposições e os objetivos daquela proposta, elaborada “a partir de pesquisas pessoais e de sugestões e opiniões, formais e informais de professores, técnicos e representantes de entidades e

¹⁰⁵ Em artigo publicado em 1997, Ribeiro (1997, p. 262) fundamenta o projeto da RU nas seguintes orientações: gestão democrática, regulação pública do solo urbano e inversão de prioridades em favor “das necessidades coletivas das camadas populares”.

instituições ligadas à questão urbana” (BASSUL, 2005, p. 109), considerando, desde já, que sua elaboração contou com, pelo menos, alguma participação da FNRU, pois “o conjunto das entidades que haviam construído o ideário da reforma urbana apoiava o Estatuto da Cidade e cobrava sua aprovação pelo Congresso Nacional” (BASSUL, 2005, p. 116). Damos assim por entendido que, por tortuosos caminhos, o produto teórico resultante do “acúmulo de lutas coletivas” nas frentes populares das cidades brasileiras estava incluído no Projeto de Lei do Senado nº. 181 de 1989. Por outro lado, recordemos que, no mesmo período, o movimento da RU se reúne em Angra dos Reis para tentar, frente à conquista das prefeituras de várias cidades pelo Partido dos Trabalhadores, sistematizar um programa mínimo para os planos diretores a serem imediatamente iniciados.

Mas em 89 teve muita administração ganhando pelo PT, muita região metropolitana de SP, tiveram várias, região metropolitana de BH, então nós fizemos um encontro de urbanistas pela RU, em Angra dos Reis, que vieram urbanistas destas várias prefeituras para fazer uma concepção de PD, uma visão de PD antes do Estatuto (ROLNIK, 2007).

Comparativamente com o PL 775/ 83 e sendo uma proposta elaborada pós-Constituição, o PLS 181/89 já traz em seu interior tanto as orientações para o “novo” Plano Diretor - que ocupa todo o Capítulo V e conta com 16 artigos (38 a 52), de um total de 72 que compõem o projeto de lei -, quanto as determinações sobre a função social da propriedade, com os três artigos do Capítulo II referindo-se aos casos que configuram seu cumprimento, mas também o abuso do direito. O excesso de regulação da proposta é evidente quando se refere à recusa, por parte do proprietário, de locação de imóveis residenciais ou nos casos de colocação no mercado de “habitações para baixa renda com padrões inferiores ao estabelecidos” na lei (BASSUL, 2005, p. 220) ou, no caso de “imóveis para a venda, da fixação do prazo de cada obra e observância dos cronogramas de construção e seus objetivos”, além do justo preço (BASSUL, 2005, p. 229). Este afã em buscar o controle urbano através de artigos auto-aplicáveis está presente nas propostas sobre regiões metropolitanas (Capítulo VI, do Título II – Política Urbana), por lei federal já então sob responsabilidade da autoridade estadual o que levou, já na fase de avaliação, “realizada em 1992, pelo então Ministério da Ação Social”, às críticas de “excessiva minudência dos dispositivos” e mesmo à “inconstitucionalidade” de algumas propostas (BASSUL, 2005, p. 113).

No capítulo I, do Título II, a gestão democrática surge, pela primeira vez, em uma proposta de lei de política urbana federal, ao lado do já referido, no PL 775/83, “incentivo à participação popular na formulação e execução de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BASSUL, 2005, p. 221) ocupando o inciso um das diretrizes gerais que devem orientar a Política Urbana, sendo que a “participação popular” está presente, juntamente com o planejamento urbano, também no Capítulo III, no item dos instrumentos políticos, a serem utilizados – com os instrumentos fiscais, financeiros e econômicos, jurídicos e administrativos – pelo poder público para “assegurar o direito à cidade e sua gestão democrática” (BASSUL, 2005, p. 223). O usucapião e a regularização fundiárias, procedimentos aprovados pela Constituição de 1988, são as outras novidades nos instrumentos propostos pelo PLS 181, comparativamente ao PL 775.

Naqueles aspectos diretamente relacionados com as condições de vida da população de baixa renda e sua participação no planejamento urbano, a proposta inclui, no Capítulo II – Políticas Setoriais, as políticas de ordenação do território, controle do uso do solo, participação comunitária e contribuição social e o “desfavelamento”. A regularização fundiária, que ocupa o parágrafo único da Política de Controle de Uso do Solo, propõe legalização da ocupação, dotação de equipamentos urbanos, apoio financeiro e subordina a “adaptação dos tamanhos dos lotes às exigências do Plano Diretor”. O lacônico Artigo 14, sobre “política de participação comunitária e de contribuição social propõe controle sobre a gerência dos espaços urbanos e a justa repartição dos custos e benefícios do processo de urbanização”, para detalhar um pouco mais, no Artigo 48 e 49, do Capítulo IV, que trata do PD, determinando a realização de audiências “com ampla participação da população, por meio de associações comunitárias, entidades profissionais, diretórios de partidos políticos, sindicatos e outras representações locais”, assegurando a participação popular nos “projetos de impacto urbano e ambiental e nos conselhos a serem instituídos para fiscalizar a atuação das entidades municipais gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários” (BASSUL, 2005, p. 232). Mais detalhado, o Artigo 15, que trata da “Política de Desfavelamento”, propõe a “erradicação das condições infra-humanas de habitação, combate ao determinismo de localização da população de baixa renda”, bem como “redução dos custos de moradias e equipamentos e a reserva de áreas para assentamento de população de baixa renda”. Como fator decisivo desta política, o Parágrafo Único do mesmo Artigo

15 exige evitar “todo caráter segregativo e dará preferência à renovação urbana em lugar da remoção”, devendo ter-se em conta, em caso de remoção, “a necessidade de manter a proximidade entre os locais de moradia e de trabalho” (BASSUL, 2005, p. 223). Desta forma, o extenso capítulo referente ao Plano Diretor pretende ser um guia para sua elaboração no qual estariam incluídas duas etapas iniciais – definição dos “problemas prioritários do desenvolvimento urbano local”, com “objetivos e diretrizes para seu tratamento” e a determinação “dos programas, normas e projetos a serem elaborados e implementados” (BASSUL, 2005, p. 228) -, buscando com isso contornar algumas das principais críticas aos Planos Diretores, efetuadas imediatamente após a Constituição¹⁰⁶.

Nas “diretrizes essenciais” para o PD, o PLS assume a postura do planejamento total do território e lista as relações entre áreas urbanas e rurais, a definição de unidades de conservação ambiental, com seus relatórios de impacto ambiental, os critérios para compensação de proprietários prejudicados pela declaração de interesse comum, para parcelamento, uso, ocupação, implantação de equipamentos comunitários, as condições mínimas de habitabilidade de moradias de interesse social, controle de densidade construtiva, risco ambiental, áreas para fins especiais e de interesse histórico e natural. Como programas “necessária e expressamente” obrigatórios, o PD deveria incluir: “expansão urbana, uso do solo urbano, dotação urbana” (equipamentos urbanos e comunitários), “instrumentos de suporte jurídico” (código de obras e edificações, normas e preservação do ambiente natural e construído) e sistema de acompanhamento e controle (BASSUL, 2005, p. 230).

Entretanto, não é possível localizar, na extensa lista de instrumentos, alguma proposta referente ao solo criado. Este silêncio do PLS no que diz respeito à outorga onerosa do direito de construir, já havia sido motivo de crítica em trabalho de Araujo e Ribeiro (BASSUL, 2005) que, entretanto, reconhecem a presença do procedimento na exigência do Índice 1 “enquanto não for aprovado o plano diretor” (BASSUL, 2005, p. 110). Como as experiências dos Planos Diretores pós-Constituição ocorrem depois da elaboração do próprio PLS 181, a razão de sua

¹⁰⁶ Posteriormente, esta crítica se ampliará “Instrumentos tecnocráticos, desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão na cidade propriamente dito...característica megalomaniaca e voluntarista...reprodutor da lógica perversa de concentração de renda das cidades capitalistas...produzidos nos gabinetes, dispensaram a participação dos segmentos mais amplos da população”. (ROLNIK, 1990, p.27).

ausência não pode ser creditada à polêmica com o mercado imobiliário e posterior derrota do instrumento em vários municípios. Provavelmente, esta atitude dos elaboradores da proposta se deve muito mais a uma certa “divisão de competência” que a proposta intenta, detalhando exaustivamente procedimentos sob responsabilidade da União e remetendo para o PD aquilo que competiria à gestão municipal. Um procedimento que um dos autores da proposta reconhece que estaria fundamentada na crença do Estado provedor e previsor:

A bem da verdade, o projeto do Estatuto da Cidade, que obviamente não nascera influenciado pelos paradigmas neoliberais do Estado mínimo, da desregulamentação e da privatização – adotados pelo “Consenso de Washington”, seu contemporâneo -, também não se fundamentava nas críticas ao planejamento regulatório estatal, que o ideário da reforma urbana havia consolidado. Ainda que permeado por processos participativos e repleto de instrumentos destinados a assegurar efetividade à função social da propriedade, o projeto original do Estatuto da Cidade, assim como ocorrera com o próprio capítulo constitucional da política urbana, estava ainda impregnado da crença na força planificadora do Estado, cujo papel de protagonismo econômico o poder político recém-democratizado parecia pretender restaurar (BASSUL, 2005, p. 147).

Prova maior disso é o Capítulo I do Título III – Disposições Gerais, que propõe a transformação do então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho Nacional de Política Urbana - CNPU que, se representa um significativo rebaixamento das propostas desenvolvimentistas, significa uma maior atenção ao ordenamento do território do país, sob a égide do Estado nacional (BASSUL, 2005, p. 236). Preocupações com movimentos migratórios, tipologia urbana, programas de habitação, saneamento, transporte e meio-ambiente, demonstram o reconhecimento da proposta com relação à situação de crise fiscal do Estado, que reduz investimentos, mas mantém eixos de intervenção do poder público sobre a configuração espacial. A proposta de constituição do CNPU como órgão tripartite, com sua composição igualmente dividida entre representantes populares, do empresariado urbano e do poder público, se coaduna com o período de transição democrática e sua ênfase na participação da sociedade civil; apesar de excluir, na versão aprovada do Estatuto da Cidade, qualquer referência à criação de instituições pelo Governo Federal, a proposta de constituição de um órgão nacional com representantes do poder público e dos segmentos sociais envolvidos com a política urbana, ressurgirá no Conselho Nacional das Cidades, instância consultiva do futuro Ministério das Cidades.

3.1.1.3 O Estatuto da Cidade aprovado sob hegemonia neoliberal

A lei dá instrumentos para o avanço da luta contra a apropriação desigual do espaço urbano, mas não a substitui como pensam alguns.

Ermínia Maricato

Quando, finalmente, ocorre a aprovação do PLS 181/89 nas devidas instâncias – Câmara e Senado Federal, Poder Executivo – o país já não é mais aquele em que foi iniciado seu debate, em 1993, muito menos o do período que propiciou a elaboração da proposta, em 1989. Ao invés da disputada eleição presidencial que leva Collor à presidência, sob uma crise econômica ainda sem alternativas para as classes dominantes, no final dos anos 80, ou dos embates políticos com movimentos populares resultantes das primeiras e tímidas medidas para adequar o Estado e a economia ao Consenso de Washington¹⁰⁷, em 1993, o Estatuto da Cidade vem à luz, em 2001, sob “a paz dos cemitérios”, isto é, a desmobilização dos movimentos populares alcançada pelo duplo movimento de abrir espaços fragmentados de participação no interior do Estado e criminalizar/reprimir os recalcitrantes. Se atentarmos para as origens da proposta da Reforma Urbana, surgida prioritariamente a partir de necessidades de urbanização e moradia das camadas populares, o cenário nacional que serve de contexto para aprovação do EC, lhe é altamente adverso. Em um momento que as classes dominantes ainda mantêm sua luta por uma articulação com as forças capitalistas internacionais, elas mesmas também em reestruturação, e já contando com vitórias significativas sobre as organizações políticas dos trabalhadores, a redefinição da economia nacional de interesse do Capital aprofunda a desigualdade e agrava a exploração.

No final dos anos 90, a orientação do FMI – Fundo Monetário Internacional -, seguida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, define a suspensão de investimentos públicos em setores sociais estratégicos como energia e saneamento. A orientação do FMI interfere também no financiamento habitacional e urbano. A resolução 2.668 do Banco Central, de 1998, e suas sucedâneas dificultam a tomada de empréstimo pelo poder público e a resolução 2.682 do Conselho Monetário Nacional dificulta ainda mais o crédito habitacional, exigindo maior segurança para o empréstimo (MARICATO, 2001, p. 100).

Com os movimentos sociais dispersos e particularizados pelos inúmeros “espaços de participação”, abertos pelo Estado, a “reconstrução de uma nova

¹⁰⁷ O Consenso de Washington, resultado de uma reunião, realizada em 1989, entre representantes do governos dos EUA, das agências financeiras internacionais e de países “emergentes” e que aprovou uma agenda referente a dez itens: disciplina fiscal, racionalização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, regime cambial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual (MARICATO, 2001, p. 58).

aliança conservadora, com as elites nacionais associada às forças hegemônicas da globalização” (MARICATO, 2001, p. 100), avança decisivamente. A reestruturação capitalista se faz sentir no país, através dos acordos com o FMI, que exige a implantação de rigorosas medidas de redução de gastos, privatização de empresas estatais e redução das políticas públicas; as baixas taxas de crescimento econômico, o aumento do desemprego e as constantes crises no mercado especulativo internacional mantêm o país sob ameaça de iminente quebra e, neste cenário favorável aos interesses dominantes, a ideologia individualista do neoliberalismo encontra campo fértil para se expandir, mesmo entre setores da esquerda, que passa a defender a inserção na nova ordem mundial (COGGIOLA, 1997; PETRAS, 1998).

Com 58 artigos distribuídos em cinco capítulos – Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática e Disposições Transitórias -, o Estatuto da Cidade que emerge 13 anos depois da Constituição (ou 11 anos, como querem aqueles que contam o tempo a partir do início das discussões no Congresso Nacional), reforça a tendência de redução do discurso desenvolvimentista, mas restringe sensivelmente o papel do Estado Nacional na determinação e afirmação de uma política urbana para o território brasileiro. Contemporâneo de novos paradigmas da administração pública, que privatiza decisões e recursos, e da mundialização capitalista, que mistura finanças e cultura, global e local, e mesmo sem avalizar a guerra fiscal que eclode entre cidades na luta por investimentos externos, o Estatuto da Cidade paga seu tributo a uma conjuntura de afirmação neoliberal no país. Nestes termos, é surpreendente como consegue assegurar a permanência do discurso da “cidade para todos”, através de mecanismos com potencial de controle do solo e de captação de valorização imobiliária, além de ampliar e aprofundar os requisitos da participação popular nos processos de planejamento urbano.

Neste panorama de mudanças desfavoráveis aos movimentos populares e seus interesses, cabe a pergunta: com o resultado do consenso, que forças levaram o projeto “do conflito à unanimidade” (BASSUL, 2005, p. 120), quem mudou: seus opositores, seus defensores ou a percepção da realidade – ou mesmo a própria realidade - que ambos passam a ter? Antes de responder a esta questão, examinemos as modificações efetuadas no projeto, com supressões ou adendos que lhe vão dar o caráter final, fruto da correlação de forças no Legislativo que, em

última análise, reproduz a situação relativa dos setores sociais envolvidos e interessados nos resultados da lei federal. Para identificar as possíveis perdas e conquistas do projeto original, nos embasaremos nas análises de lideranças e/ou pesquisadores comprometidos com o projeto popular de Reforma Urbana.

Para Rolnik (2001), “as inovações contidas no Estatuto situam-se em três” campos: novos instrumentos de natureza urbanística, que pretendem “induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo”; nova estratégia de gestão, incorporando “a participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade” e, por fim, “ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas” que estariam, “até hoje, situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal”. Do ponto de vista dos instrumentos, é salientado aqueles que dirigem contra “a lógica de formação de preços no mercado imobiliário, que é enfrentada através de dispositivos que procuram coibir a retenção especulativa de terrenos” e também aqueles que “consagram a separação entre o direito de propriedade e potencial construtivo dos terrenos” (ROLNIK, 2001, p. 5).

Para a arquiteta, graças às propostas referentes à gestão democrática, o Estatuto “se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado”, pois ao “contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais”, não apenas “durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do Plano”, este passa “a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território” (ROLNIK, 2001, p. 7). Por último, a regularização fundiária, que segundo dados imprecisos podem alcançar até 50% das cidades, “constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos, localizadas em propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas” (ROLNIK, 2001, p. 8). Através da regularização fundiária, a urbanização de favelas, “defendida e praticada há décadas”, será possível a titularidade definitiva das áreas por meio do usucapião. Vetado no que se referia aos imóveis públicos – sob argumento de incentivo à invasão -, o impasse foi contornado posteriormente através de medida provisória do Executivo Federal, que determina a figura da concessão de uso especial para aqueles que detenham como sua única propriedade, imóveis de até 250 m², passível de ser concedida de forma individual ou coletiva.

Para Nelson Saule Jr., além dos três campos elencados por Rolnik, as Diretrizes Gerais da Política Urbana constituem outra das “ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades” (SAULE Jr., 2001, p. 11). Aí estariam incluídas “direito a cidades sustentáveis - isto é, direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer”, que deveriam estar disponíveis “para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2005a) -, bem como “a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e a recuperação dos investimentos”, executados com recursos públicos e que foram responsáveis pela “valorização de imóveis urbanos” (SAULE Jr, 2001, p. 13). Outro aspecto ressaltado por Saule Jr. (2001, 14-15) se refere à “gestão orçamentária participativa, instrumento de controle das finanças públicas no âmbito da União, Estados e Municípios” e considerados, pelo artigo 49 do Estatuto da Cidade, “condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”.

Diferentemente das considerações expostas acima, as contribuições, mais críticas, de Ermínia Maricato - que também cita os aspectos já comentados por Rolnik e Saule Jr. como avanços na legislação urbana -, são no sentido de analisar a efetividade dos “instrumentos que se referem à função social da propriedade” (MARICATO, 2001, p. 106). Para ela, “as exigências burocráticas e os prazos” necessários para a implementação do IPTU progressivo no tempo, “não permitem respostas rápidas aos problemas urbanos atuais”, além de que não se poderia menosprezar “os obstáculos que surgirão para aprovar, em qualquer Câmara Municipal, a submissão de propriedades pertencentes a importantes figuras da política local, à função social da propriedade no PD”. Para a autora, mesmo nos casos em que a aprovação do “PD seja imediatamente seguida da compulsoriedade na edificação, parcelamento ou utilização compulsória de imóveis ociosos e do IPTU progressivo no tempo”, não deixa de implicar na exigência e no desafio de que “estes imóveis devem estar discriminados no PD” (MARICATO, 2001, p. 107).

Da mesma forma, a autora se refere ao instrumento do Direito de Preempção que, se permite ao Poder Público “comprar terras ou imóveis ao preço do mercado”, pois a norma é a super-avaliação “nas operações que envolvem

compras ou desapropriações executadas pelo Estado”¹⁰⁸, exige também a discriminação dos imóveis no Plano. Para a autora, a exclusão da seção II do Artigo 8, referente à punição para os que recusem oferecer à locação “imóveis residenciais não necessários à habitação do proprietário e seus dependentes, salvo em casos excepcionais”, é lamentável, pois poderia representar “um impacto significativo” em função do “nível exagerado de imóveis vazios, principalmente nas áreas urbanas centrais” (MARICATO, 2001, p. 108), contribuindo para ocupação de áreas urbanas ociosas e bem localizadas, reduzindo também a carência de imóveis de aluguel. Maricato aponta instrumentos dúbios, como as Operações Urbanas ou a Outorga Onerosa, pois “dependendo de como se dá sua aplicação”, podem “representar um avanço social e político ou reafirmar o primado absoluto do mercado”, o que ocorre nos casos em que o Estado investe “os recursos aplicados na valorização da própria área”; tampouco o controle social, exigido pela lei, não assegura efetivamente que “grupos com interesse mercantil ou financeiro” façam este papel (MARICATO, 2001, p. 111).

Ao lado destes aspectos particularizados, que envolvem a intrincada aplicação do EC, a autora aponta as conseqüências urbanas, implícitas no texto do Estatuto e que se constituem em uma verdadeira sedução legal do Direito burguês para todos que lutam por cidades mais justas:

A aplicação do Estatuto da Cidade implica em mudar a estrutura do mercado fundiário e imobiliário que são altamente especulativos. Implica, ainda, em contrariar a forte segregação territorial bem como a forte concentração do direito à cidade que é garantido para alguns, apenas. A democratização do acesso à moradia e à cidade determina uma mudança na representação ideológica da cidade, fazendo referência aqui aos escritos de Gui Debord sobre a Sociedade do Espetáculo. (MARICATO, 2008f, p.17)

As críticas de Maricato (2001, p. 111), além de apontar para um resultado indefinido das “conquistas” do Estatuto da Cidade – que dependeriam, efetivamente, de muita luta na arena federal e municipal -, parecem se dirigir à centralidade com

¹⁰⁸ Apesar de aprovado, o Direito de Preempção conta com a oposição do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo, SECOVI- SP, que alega atentado “a liberdade do comércio” (MARICATO, 2001, p. 110), opinião reafirmada por Sergio Bernardes, representante daquele órgão nos debates do atual Plano Diretor Estratégico de São Paulo, para quem o Direito de Preempção produz “ruído” nos negócios, devido à subordinação das decisões de compra e venda ao prazo estipulado para a Prefeitura se pronunciar sobre seu interesse no imóvel (BERNARDES, 2007). Na verdade, qualquer ação do Estado que possa representar limites aos interesses capitalistas é imediatamente rotulada de interventora da liberdade empresarial e, conseqüentemente, antidemocrática; posição radicalmente contrária quando a “intervenção” estatal se dirige a subsidiar os negócios privados, nas chamadas Operações Urbanas, elas também um instrumento do Estatuto da Cidade.

que o Plano Diretor assume realmente o papel “de figura decisiva da política urbana” no Estatuto da Cidade, confirmando a materialização daquela intenção dos grupos conservadores de transferir, para o espaço local, a luta urbana, pois “há um travejamento em torno dele da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade”, fazendo com que todas as regulamentações referentes ao solo urbano sejam dependentes de sua inclusão no PD e, em alguns casos, exigindo procedimentos posteriores a ele.

Essa condição prevê a aprovação, pelas Câmaras Municipais, de um PD que vá contra os interesses dos proprietários fundiários e daqueles que lucram com a atividade especulativa imobiliária, que são, em geral, integrantes dos grupos que controlam o poder local. O PD deve definir quando uma propriedade imobiliária está subutilizada ou não utilizada e quais propriedades, nessas condições, estarão sujeitas ao parcelamento, edificação e utilização compulsórios e aos demais instrumentos que sucedem a este quando um proprietário não atende às exigências da lei. Aprovar um plano com essas características já significa um grande desafio, implementá-lo depois torna a tarefa mais complexa (MARICATO, 2001, p.113).

Mas este protagonismo do Plano Diretor parece não ser considerado, por outros setores do movimento da RU, como um obstáculo aos interesses populares; muito pelo contrário, passa a haver uma defesa aberta do planejamento urbano enquanto arma favorável a mudanças na lógica capitalista dominante nas cidades, pois apesar do reconhecimento de que “existe uma rede de relações de poder, envolvendo articulações com Câmara de Vereadores, empresas municipais, companhias de loteamentos, incorporadores e construtores” seria possível impor “um processo de democratização e desprivatização dos governos municipais e Câmara de Vereadores, em que a população intervém na estruturação do seu próprio espaço de vida”. Esta mudança seria viabilizada por “uma nova cultura política em que democracia representativa e participativa se complementam e não se excluem”, em uma “visão de democracia que surge com os movimentos sociais urbanos” (COELHO, 1990, p. 36).

Para Coelho (1990, p. 40), uma vez que “o mito do planejamento racional se quebrou técnica e politicamente”, isto tendo acontecido por “obra dos próprios moradores que assumiram para si a discussão da cidade”, estaria aberta a possibilidade do Plano Diretor “ser entendido como a definição de uma materialidade urbana que tem por base as políticas e diretrizes de desenvolvimento setoriais e territoriais”. Assim, como o debate “sobre o planejamento urbano se deslocou de dentro de quatro paredes para a rua”, foram conquistadas “opções que estabelecem

os parâmetros gerais de um processo contínuo de negociações e de tensões vivenciadas na cidade”, capaz de decidir “sobre localizações industriais, tipos de subsídios, formas de atração de atividades econômicas e potencialização de atividades locais”. “A política até então havia sido de legitimar processos de urbanização capitalista que correspondia a uma ideologia de classe que segregava os moradores da periferia das grandes cidades”, mas agora, “a organização do espaço urbano se coloca como um processo que envolve pactos territoriais e um novo modelo de desenvolvimento urbano a ser discutido com a população”. (COELHO, 1990, p. 40)

Apesar de que tais considerações, reproduzidas acima, tenham sido elaboradas na conjuntura política ainda indefinida dos anos 90, não deixa de surpreender o contraste entre a compreensão da realidade concreta, que se articula em torno da “rede de relações de poder” político e econômico locais, e a utopia das propostas de modificação deste quadro a partir de espaços participativos, armados de uma legislação e incumbidos de decidir o futuro da cidade, em uma situação de congraçamento entre Estado, Capital e Trabalho! Mas, este discurso resiste ao passar dos anos e à dura prova da realidade, mantendo o projeto de unir, em torno do planejamento urbano, Estado e população em nome do bem comum no espaço urbano, naquele “esforço pela integração de instrumentos jurídicos no sistema legal, adequados à realização do que melhor se chamaria desenvolvimento urbano”, no dizer de Baldez (2003, p. 79). Assim é que, quando já passados dois anos da aprovação do Estatuto, mas tendo as esperanças reforçadas com a conquista, do poder federal, pelo Partido dos Trabalhadores, ainda é possível afirmar que:

O Estatuto da Cidade vem retomar e fortalecer um instrumento que estava em desuso que é o planejamento urbano através do Plano Diretor...O planejamento que em décadas passadas representava a racionalidade tecnocrata ou o desejo de alcançar a beleza do padrão europeu de cidades é recuperado no Estatuto como instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população (GRAZIA, 2003, p. 65).

Esta fé no PD, apesar de reconhecer que sua “armadilha estaria na tecnificação de uma proposta que é essencialmente política” (COELHO, 1990, p. 40), exigirá dos movimentos populares “um processo contínuo e constante de negociações e de tensões”, capaz de realizar “pactos territoriais”, nos quais “o suporte ao processo de definição” será “papel da administração pública”. Assim, aliados na tarefa de construção de cidades mais justas, os Movimentos Sociais e o

Estado fariam do PD “um dos instrumentos deste quadro de mudanças políticas e de reorganização institucional”, claro que “se houver continuidade deste processo de ampliação da democracia participativa no país” (COELHO, 1990, p. 42).

Na verdade houve a “continuidade do processo e ampliação da democracia participativa”, pois como Maricato intitulou recente artigo, “nunca fomos tão participativos”! Mas não é possível comprovar “mudanças políticas e de reorganização institucional” (MARICATO, 2007). Isto apesar de que a participação efetivada é uma participação que, longe de ser criminalizada ou emperrada, é louvada e incentivada, dentro e fora do país, pelas mais conservadoras instituições financeiras ou por administrações de políticos tradicionais.

No World Urban Fórum, que teve lugar em Vancouver, em 2006, a representante do Banco Mundial foi uma das mais fervorosas defensoras da participação democrática em uma mesa redonda denominada Poverty Alliviation and Participation. Certamente, a diretora do Bird se referia à participação dos moradores na busca de soluções para aplicar de forma eficiente, e sem corrupção, os poucos recursos destinados a melhorar a rua, a casa ou o bairro, local de moradia da comunidade. Não passava pela sua cabeça incentivar a participação dos pobres urbanos no debate sobre a gigantesca transferência de recursos públicos para a esfera financeira por meio do pagamento de juros da dívida pública, como acontece em países periféricos como o nosso (MARICATO, 2007)

É, assim, uma participação que se resume a processos de consulta e legitimação, que envolve fragmentadas e particularizadas organizações locais, por isso mesmo “presas fáceis da cooptação, pois a vida é dura” ou “então são fáceis de dizimar, pela radicalidade e não compreensão da conjuntura”,¹⁰⁹ quando permitem a participação de entidades mais organizadas e articuladas nacionalmente, ocorre “um rebaixamento ideológico” e todo um processo de postergação e burocratização das decisões é implementado. Na verdade, há muitos outros interesses hegemônicos nos projetos de consolidação e legitimação das práticas de participação. Se por um lado, assim reduzem a “torrente avassaladora” do movimento de contestação à ordem vigente, dividindo entre os que aceitam ou não os canais oficiais de negociação, institucionalizando mesmo os espaços para isolamento e cooptação de lideranças, por outro lado, inserem as demandas populares a partir da lógica da administração pública, estanque e isolada dos demais campos que interferem na totalidade da vida, submetendo-as aos procedimentos burocráticos dos escalões

¹⁰⁹ João Paulo Rodrigues, dirigente nacional do MST, durante o 1º Colóquio PT e Movimentos Sociais, realizado em São Paulo, dia 30 de julho de 2007.

intermediários que raramente se conectam com os níveis decisórios do poder municipal, mas que são exímios criadores de micro-poderes (MARICATO, 1996).

Mantendo fora do debate o coração do sistema, isto é, a macroeconomia, pois seu universo está limitado ao nível da estrutura estatal local, os processos participativos discutem muito e pouco decidem, oferecendo uma fachada democrática e tolerante aos mais diferentes governos e exigindo, dos representantes dos movimentos populares, uma dedicação que lhes ocupa a agenda e os faz saltar de uma reunião para outra, de um encontro para um seminário, sacrificando o escasso tempo e comprometendo as relações com as bases que os elegeram (MARICATO, 2008a), além de envolvê-los em tarefas - muitas das vezes - de responsabilidade do poder público e para os quais não são (nem podem ser) remunerados. Porém, mais além destas características que tomam os processos participativos - anteriores e posteriores ao Estatuto da Cidade e com os quais terá que se defrontar nos municípios -, haveria que atentar para o contexto político em que se insere o debate sobre a regulamentação dos artigos constitucionais, já delineados quando do processo de aprovação do EC e identificado por Bassul ao afirmar que “o somatório das forças sociais e políticas que representavam a proposta de reforma urbana não parecia suficiente sequer para obter acordos considerados razoáveis”(BASSUL, 2005, p.150).

Ou seja, ao se iniciar o debate legislativo sobre a política urbana, a correlação de forças no Congresso Nacional era francamente desfavorável às propostas populares, mas apesar disso e estranhamente, ao invés da questão ser liquidada pelo campo adversário, dando um caráter eminentemente conservador à legislação, o debate foi adiado por meio de procedimentos regimentais. Por que os grupos reacionários optaram por essa tática? A única explicação para essa atitude se encontra fora do Congresso Nacional, nas ruas e bairros, onde ainda era possível encontrar os movimentos populares mobilizados e que poderiam retirar o debate da área do direito burguês para a política de massa. Além deste risco, as forças do atraso tinham contra si a própria conjuntura política e econômica dominante, que passava por uma série de conflitos internos, sem a configuração de uma hegemonia no seio do poder. Em tal situação, o debate sobre a questão urbana no Congresso Nacional, ainda que trouxesse preocupação para as facções da classe dominante relacionados com o capital fundiário e imobiliário, ocupava um lugar secundário e, por isso mesmo, aconselhava uma atitude de prudência que, do ponto de vista dos

que detinham o poder, significava consolidar uma unidade através da postergação da discussão. Esta posição paciente das forças conservadoras acabará compensada graças à própria experiência que os setores capitalistas com interesses no urbano terão com aquelas pioneiras elaborações dos planos diretores pós-constituição. Como observador privilegiado do processo no legislativo, Bassul afirma que “a reação conservadora, dentro e fora do Congresso Nacional, conseguiu protelar as deliberações por nada menos que sete anos” (BASSUL, 2005, p. 150), confirmando aquela tática de ganhar tempo para arrefecer o movimento, indicando as razões do “consenso”:

Com o passar do tempo, em síntese, os experimentos municipais que ocorriam em paralelo e estimulavam a iniciativa privada; a percepção, pelo empresariado urbano, das desvantagens competitivas que decorriam do processo de deterioração das condições de vida urbana; e o sentimento de fragilidade que, em face da agudização da violência, passou a assomar aos olhos das elites nas grandes cidades, entre outros fatores, propiciaram circunstâncias políticas que resultaram na aprovação unânime do projeto e, posteriormente, na sanção presidencial.

Desta forma e parecendo compor um quadro conspiratório contra os interesses populares, a dilatação dos prazos confirma a afirmação de Boron quando se refere às reformas que se postergam e que, simultaneamente, enfraquecem seus movimentos e reforçam seus adversários. Após os longos anos de debates, quando o EC é aprovado, ele se institucionaliza de tal forma que recebe elogios e reparos tanto de reformistas quanto de conservadores¹¹⁰, com representantes do capital imobiliário defendendo orçamento participativo e controle social das operações urbanas (BASSUL, 2005, p. 124), este último, não por acaso, seu instrumento predileto. Coincidentemente, paradigmas e práticas de intervenção e gestão urbana foram sendo revistos nos países centrais (HARVEY, 2004a) e muitas delas, inadvertidamente, já tinham aportado entre nós (ARANTES, 2000), levando a que as diferentes proposituras do EC recebam tratamentos distintos: enquanto aquelas que incentivam parcerias do Estado com a iniciativa privada em áreas de interesse do mercado são dinamizadas pelas novas tendências do capital, os instrumentos destinados a regularizar e requalificar bairros de baixa renda, controlar o sentido do

¹¹⁰ Bassul reproduz, em seu trabalho, depoimentos de Raquel Rolnik e Grazia de Grazia, lideranças da RU no processo no Congresso Nacional, de Romeu Chap Chap, presidente do SECOVI-SP, Vicente Amadei, representante do SECOVI-SP e CBIC, Romeu Tuma, senador pelo PFL e as suas concordâncias quanto à aplicação efetiva dos conceitos e instrumentos em cada realidade local e suas conseqüências para os “problemas sociais urbanos” (BASSUL, 2005, p. 124-151).

crescimento urbano e capturar valorizações urbanísticas passam a depender de mais e mais medidas de regulamentação, sempre proteladas. Ou seja, passam a conviver, nas cidades brasileiras e sob a vigência de uma única e mesma lei, duas Reformas Urbanas: a que dá continuidade histórica às que sempre foram viabilizadas pelo Estado, concentradas nas áreas de interesse de produção do capital e consumo das camadas mais ricas, e a outra, presentes nos discursos do Estado e nos planos dos urbanistas, na promessa dos políticos e na utopia reformista e que, pretensamente, dirigem-se às camadas populares. Para lograr esta divisão no projeto popular e continuar reinando nas cidades, os interesses privados contaram com indispensáveis mudanças nas formas de acumulação capitalista, possibilitando uma nova metamorfose ao planejamento urbano e permitir, mais uma vez, a convivência da ilusão com a realidade, da tragédia com a farsa, pois “face às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do planejamento também são chamadas a mudar” (MARICATO, 2000, p. 133).

3.2. Neoliberalismo e Pós-Modernismo, Novas Faces do Capitalismo

Provavelmente nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século como o neoliberal hoje. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes.

Perry Anderson

Assim como os movimentos populares não esperaram mobilizados pelas definições legais do Estatuto da Cidade e, na nova conjuntura de crise que se reforçou com uma perversa combinação de forças de coesão ideológica e repressão policial, foram sendo dispersos e transformados em sujeitos individuais ou grupos de lutas particularizadas, tampouco as forças do Capital se mantiveram inertes na década de 90, praticamente toda ela consumida na aprovação do EC. Em função das mudanças que vinham ocorrendo desde meados dos anos 70 nos países centrais e que aportam por aqui nos anos 80, o papel que as cidades jogam em relação à acumulação e reprodução capitalista é revolucionado mais uma vez. Esta metamorfose no pensamento urbanístico nativo será, como sempre (por sina e destino da dependência nacional) influenciada por fortes tendências do exterior, das quais se destacam o desenho urbano dos anos 70, o empreendedorismo americano

dos '80 e o ambientalismo globalizado da década de 90, devidamente disponibilizados entre nós pelo oportunismo dos catalães de Barcelona e seu urbanismo estratégico (ARANTES, MARICATO & VAINER, 2000).

Publicado no final dos anos 80, o trabalho de David Harvey, *Condição Pós-Moderna*, pela articulação que faz entre economia, arte e urbanismo, tornou-se uma referência obrigatória para o entendimento das mudanças culturais em geral e urbanas e arquitetônicas em particular, ocorridas a partir das transformações operadas pelos movimentos de contestação política de 1968 e que irão se conectar com a profunda crise econômica do sistema capitalista de início dos anos 70. Defendendo a tese de que, “quando confrontadas com as regras básicas de acumulação capitalista”, aquelas “mudanças mostram-se mais como transformações da aparência superficial que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista” (HARVEY, 2004a, p. 7), usa a permanência do que ele chama de proposições básicas do sistema como prova de que a nova “acumulação flexível” – que vai dominar o mundo da produção e do trabalho, com conseqüências na ideologia e no consumo (HARVEY, 2004a, p. 167-169) – “ainda é uma forma de capitalismo”: 1) orientação para o crescimento, pois “só através do crescimento os lucros podem ser garantidos e a acumulação do capital sustentada”; 2) a “exploração do trabalho vivo na produção” como base do crescimento, que implica a subordinação do desenvolvimento capitalista ao “controle do trabalho e do salário de mercado”; 3) a inovação organizacional e tecnológica, não apenas decorrentes “das leis coercitivas, que impelem os capitalistas individuais em busca do lucro”, mas que têm papel-chave tanto “na dinâmica da luta de classes e no controle do trabalho”, quanto para assegurar o crescimento (HARVEY, 2004a, p. 166-169).

Para o marxismo, estas três condições, além de “inconsistentes e contraditórias”, são incapazes de se combinarem de forma a “produzir um crescimento equilibrado e sem problemas” (HARVEY, 2004a, p. 169), muito menos de controlar “a tendência de produzir fases periódicas de super-acumulação”, isto é, aquela condição em que se dá a coexistência de “capital ocioso e trabalho ocioso sem nenhum modo aparente de se unirem para tarefas socialmente úteis”, sendo este “um interminável e eterno problema de todo modo capitalista de produção” (HARVEY, 2004a, p. 170). O esgotamento do regime fordista de acumulação, que levou às desvalorizações de 1970 e 1980, provocou a necessidade da criação “de outro regime superior de produção capitalista, capaz de garantir uma sólida base

para uma acumulação em escala global” (HARVEY, 2004a, p. 174), comprovando a existência de um “lado heróico da vida e da política burguesa, impulsionadas a fazer escolhas reais para que a ordem social não se transforme em caos” (HARVEY, 2004a, p. 170).

Desta forma, a acumulação flexível se enquadraria como “uma recombinação simples de duas estratégias de procura de lucro”, a mais-valia absoluta – apoiada na extensão da jornada de trabalho – e a mais-valia relativa – com a mudança organizacional e tecnológica; como esta última “gerou excedentes de força de trabalho”, aquelas “estratégias absolutas de extração de mais-valia se tornaram mais viável mesmo nos países capitalistas avançados”. O inesperado para Harvey é como se dará a combinação “das novas tecnologias de produção” e das “novas coordenantes de organização” com “o retorno dos sistemas de trabalho doméstico, familiar e paternalista”, como que fechando o circuito entre a base material e a superestrutura intelectual da nova era que se inaugurava (HARVEY, 2004a, p. 174-175): “O ecletismo nas práticas de trabalho parece quase tão marcado, em nosso tempo, quanto o ecletismo das filosofias e gostos pós-modernos”.

Nascidos dos “vários movimentos contraculturais e anti-modernos dos anos 60”, este “ecletismo e gostos pós-modernos”, diretamente opostos ao modernismo absorvido “pela ideologia oficial e estabelecida e seu uso com relação ao poder corporativo e ao imperialismo cultural”¹¹¹, leva a que, “pela primeira vez na história do modernismo, a revolta artística e cultural, bem como a revolta política “progressista”, tiveram de ser dirigidas para uma poderosa versão do próprio modernismo”. Esta “crisálida do movimento anti-moderno”, que brota nos anos 60 “como um movimento de resistência cosmopolita, transnacional e, portanto, global, à hegemonia da alta cultura modernista”, se opunha “às qualidades opressivas da racionalidade técnico-burocráticas de base científica”, sejam elas estatais, corporativas, de partidos políticos ou sindicatos (HARVEY, 2004a, p. 44). Contra movimentos coletivos de uma história futura como finalidade da humanidade, que haviam sido incorporados ao discurso do poder e com ele estavam identificados, a

¹¹¹ É inevitável a comparação com o uso abusivo que o Governo Getúlio Vargas, visceralmente comprometido com um projeto de modernização do país, fez da arquitetura modernista como símbolo da mudança, unindo preservacionistas e modernos, em torno da construção de uma identidade nacional que, no campo do simbólico, junta o antigo e o novo.

atenção da onda anti-moderna se volta para os que se mantiveram marginalizados e “que há muito estavam silenciados (mulheres, gays, negros, povos colonizados com sua própria história)” ((HARVEY, 2004a, p. 47) e busca, na diversidade, na diferença e em traços individualizantes, forças para se opor ao controle das regras e padrões de racionalidade, fazendo com que um novo “individualismo flexível” (ARANTES, 1998, p. 37) surja de todo esse movimento inicialmente contestador e que segue, aparentemente contestador, em seus modos imprevisíveis: “A estética relativamente estável do modernismo fordista teria cedido a vez à instabilidade e qualidades fugidias de uma estética pós-moderna que celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda etc.”. (ARANTES, 1998, p. 34)

Fazendo movimentos, originalmente divergentes, convergirem para os mesmos propósitos, as reformulações produtivas capitalistas vão ocorrer em um contexto no qual mudanças políticas são demandadas por ações coletivas transnacionais contra a rigidez de padrões comportamentais e que terão a compreensão e o apoio expresso de “figuras ilustres e centristas”, como o Príncipe de Gales e o Papa João Paulo II, contribuindo decisivamente para fortalecer a oposição a projetos humanistas e iluministas, de resto já seriamente contestados pela “onda pós-marxista e pós-estruturalista que abalou Paris depois de 1968” (HARVEY, 2004^a p. 46). Dando mostras não apenas de sua capacidade de sobrevivência, mas de adaptação e assimilação de muitos dos ataques a ele desferidos, o capitalismo vai fazer, ele sim, “de um limão uma limonada”: como uma luva à mão, as propostas do sistema vão se ajustar às contestações, pois para as reivindicações em favor da individualidade, contra a normatização e em oposição a um futuro programado, o capital responde com o toyotismo, a competência individual e à responsabilidade de cada um perante seu amanhã. Tal qual a filosofia que, por intermédio de Foucault, já havia aconselhado no sentido de “preferir o que é positivo e múltiplo, a diferença à uniformidade, os fluxos às unidades, os arranjos móveis aos sistemas” ou, mais claramente, “acreditar que o que é produtivo não é sedentário, mas nômade” (HARVEY, 2004^a p. 49), o capitalismo reforça a fragmentação da vida e do entendimento do mundo e leva a novos patamares a alienação social.

Mas não apenas as demandas culturais parecem coincidir e clamar por novas formas de produção flexível, pois o Estado e as relações de poder por ele estimuladas e consolidadas nos anos do Welfare State entrarão, claro que por razões diferentes, na alça de mira do Capital e dos movimentos político-culturais.

Contra as “qualidades opressivas da racionalidade técnico-burocráticas de base científica”, estatais, corporativas, de partidos políticos ou sindicatos, já há alguns anos, propostas neste sentido se mantinham apenas na teoria, pois simultaneamente à constituição do Estado do Bem-Estar Social na Europa do pós-guerra, um movimento liderado por Friedrich Hayek fazia um “ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”. (ANDERSON, 1995, p. 1). Em franca desvantagem política em relação às teorias keynesianas que então articulavam o pacto social entre Capital e Trabalho, sob a égide do Estado, mas contando com a concordância ideológica de “Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros” (ANDERSON, 1995, p. 1), Hayek irá constituir a “Sociedade de Mont Pèlerin”, que manterá sob crítica a expansão e consolidação do Welfare State. Indo contra o “consenso oficial da época, eles argumentavam que” o projeto igualitário keynesiano “destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos”, uma vez que “a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p. 1).

Desta forma e através de valores como “liberdade dos cidadãos, prosperidade de todos e desigualdade” como “valor positivo”, mais uma vez e também no exterior, bandeiras do bem comum contribuem para colocar, sob influência dos interesses capitalistas, movimentos que originalmente haviam se mobilizado contra ele. Coincidentes tanto no campo das classes dominantes, ainda que minoritárias, quanto nos amplos movimentos sociais que emergem desde a década de 60, o projeto neoliberal, que permanece “na teoria por mais ou menos 20 anos” (ANDERSON, 1995, p. 1), terá sua oportunidade histórica na crise política e cultural dos anos 60-70. Aqui e mais uma vez, por uma ironia dos processos políticos, os interesses populares e do Capital parecem coincidir e legitimar o discurso neoliberal de desmonte do Estado Social: passa despercebida, para os movimentos das classes médias intelectualizadas – os mesmos que defendiam a “liberdade dos cidadãos” -, que foi o Chile do ditador Augusto Pinochet “o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea”. Demonstrando sua afinidade com regimes totalitários e autoritários, pois, “como explicava incansavelmente

Hayek, a democracia em si mesma jamais havia sido um valor central do neoliberalismo” (ANDERSON, 1995, p. 7), as medidas da ditadura chilena tiveram as condições políticas favoráveis para impor “desregulação, desemprego massivo, repressão sindical, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos” que, longe de se constituírem em uma experiência aleatória, interessaram “muitíssimo a certos conselheiros britânicos importantes para Thatcher”, pois sempre existiram excelentes relações entre os dois regimes nos anos 80.

Transplantado para a Inglaterra, sob a gestão de Margareth Thatcher que, com a frase “there is no alternative” (HARVEY, 2004b), justificava as duras medidas contra a população – aspecto com que não teve de se preocupar o regime de Pinochet -, o projeto neoliberal iniciou sua carreira de legitimação perante o mundo.

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 2)

Mas aí também conheceu seus principais e, talvez, solitários opositores, os trabalhadores que, se resistiram ao corte de suas conquistas históricas, passaram a contar com impasses em suas lutas. Identificados pelo neoliberalismo como os privilegiados pela “servidão humana” que a “social democracia inglesa” havia constituído nos anos do Welfare State, os movimentos operários são isolados sob o argumento de lutarem pela manutenção de prerrogativas não acessíveis para o restante da população e, pior, contribuírem para a famigerada inflação que, aparentemente, prejudicava a todos e à própria nação. Graças a este cerco e “posterior derrota do movimento sindical - expressado na queda drástica do número de greves durante os anos 80 e numa notável contenção dos salários” e na duplicação das taxas médias de desemprego nos países da Comunidade Européia -, os governos neoliberais logram o controle da inflação e a recuperação das taxas de lucros (ANDERSON, 1995. p. 4). E que foi essencial para confirmar as razões expostas pelos formuladores da teoria neoliberal:

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 1)

A esta criminalização da política de interesse popular – mais tarde importada para o Brasil - segue-se outra dificuldade, que irá debilitar as forças de oposição e dar novo ânimo ao neoliberalismo, aquilo que Perry Anderson considera como uma das razões fundamentais para que o neoliberalismo tivesse seu “segundo alento no mundo capitalista avançado”, isto é,

a queda do comunismo na Europa oriental e na União Soviética, de 89 a 91, exatamente no momento em que os limites do neoliberalismo no próprio Ocidente tornavam-se cada vez mais óbvios. Pois a vitória do Ocidente na guerra fria, com o colapso de seu adversário comunista, não foi o triunfo de qualquer capitalismo, mas o do tipo específico liderado e simbolizado por Reagan e Thatcher nos anos 80 (ANDERSON, 1995, p. 6).

Além de renovar as forças econômicas neoliberais com os novos mercados do Leste Europeu, a queda do socialismo real representou a conquista de “uma posição hegemônica sobre importantes setores da esquerda no sentido de induzir a própria esquerda a renegar seus êxitos passados”. Passa a ocorrer uma “renovação de princípios e conceitos básicos de acordo com as práticas do livre mercado estabelecidas pela direita”, levando a esquerda a rechaçar “sua habilidade de elaborar políticas, transformar instituições e inclusive questionar o sistema capitalista” (PETRAS, 1998. p. 228). Na verdade, as limitações da esquerda em “questionar o sistema” e mesmo “elaborar políticas” tem uma relação mais complexa com as crises capitalistas, pois no dizer do mesmo Petras, antes da ofensiva neoliberal dos anos 80, duas oportunidades surgiram para o avanço das forças populares na Europa: em 1968, quando a “‘ruptura radical’ proposta pela esquerda teria fortalecido o poder político, a organização social e a legislação em benefício dos trabalhadores pobres” e, na metade dos anos 70, nos movimentos antiditatoriais na Espanha, Portugal e Grécia, “encabeçados por dirigentes comunistas e líderes da esquerda revolucionária”. Nesta ocasião, “a estratégia da esquerda subordinou a luta socioeconômica às mudanças políticas institucionais assegurando a hegemonia burguesa”, pois tal como entre nós, alguns anos mais tarde, a “transição democrática” se concluiu com a constituição de uma nova hegemonia burguesa nos citados países, assegurando “a continuidade do modelo neoliberal em seus aspectos socioeconômicos” (PETRAS, 1998. p. 229-230). Para Anderson (2004, p. 212-215), estas duas experiências, ocorridas na Europa e separadas por menos de 10 anos, foram caracterizadas pelo “circuito que as reunia, predominantemente reformista, mais do que revolucionário, e tinham no eurocomunismo e sua “‘terceira via’, entre o stalinismo e a social-democracia”, uma alternativa que se mantinha refém das

democracias capitalistas, “com suas cédulas eleitorais e constituições”, aos quais foi incapaz de contrapor a “liberdade qualitativamente maior da democracia socialista”. O que coloca a questão estratégica das “estruturas flexíveis e duráveis do Estado burguês”, que lhe permite se ajustar a acordos nos quais se apoia e preservar a coerção da qual depende.

E cujo papel fica evidente no processo de reestruturação capitalista, pois apesar das manifestações em contrário dos ideólogos da reestruturação capitalista, que exigem “um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas” (ANDERSON, 1995, p. 2) e propõem a retirada do Estado nas recém-implantadas relações de produção, que passariam a ter finalmente a “mão invisível” do mercado como única condição necessária e suficiente, as reformas políticas neoliberais se dirigem para a racionalização das ações estatais, como sempre indispensável apoio e proteção das atividades econômicas.

A ilusão de ótica elaborada pela doutrina neoliberal do Estado mínimo esconde, na verdade, um Estado máximo, que opera o controle da força de trabalho rebaixando o estatuto dos direitos e propiciando as condições institucionais para a elevação da taxa de exploração; e de outro lado é uma forma de capital-financeiro para o capital mundializado, através das isenções, subsídios e toda sorte de “incentivos” (OLIVEIRA, 2007).

A substituição do Estado do Bem-Estar Social, aspecto mais divulgado e defendido pela corrente neoliberal, se articula inevitavelmente contra o pleno emprego e mesmo contra a mediação de conflitos socioeconômicos, porém as políticas de “privatização das atividades estatais, de desregulamentação no terreno da economia e nas relações de trabalho e de abertura da economia ao capital internacional” são indispensáveis para a retomada do crescimento e dos lucros, para as quais a ação do Estado é insubstituível (SAES, 2001, p. 82). A combinação destas medidas, pela quais o Estado reduz os investimentos sociais e amplia sua ação regulamentadora, tanto provocam hipertrofia do intervencionismo estatal (SAES, 2001, p. 83), quanto aumento do consumo do Produto Nacional Bruto (ANDERSON, 1995, p. 5). Do ponto de vista do urbano, esta nova conformação do Estado, terá conseqüências decisivas nas formas de assimilação, no Brasil, dos preceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade que se verão, imediatamente, subordinadas aos padrões de intervenção das políticas e dos recursos públicos sobre o território, como veremos mais adiante.

Entretanto, como uma característica do modelo, “a desregulamentação financeira, que foi um elemento tão importante do programa neoliberal, criou condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que produtiva”, fazendo com que as taxas de crescimento dos países apresentassem uma significativa queda, de 5,5% nos anos 60 a 2,9% nos anos 80, enquanto “o peso de operações puramente parasitárias teve um incremento vertiginoso nestes anos”. As medidas restritivas ao pleno emprego tem seu lado contrário e provocam “aumento bilionário dos gastos sociais com o desemprego”, além do “aumento demográfico dos aposentados na população, que levou o Estado a gastar outros bilhões em pensões” (ANDERSON, 1995, p. 5). Como que dando continuidade ao inescapável processo capitalista de concentração de renda e disseminação de pobreza, o “balanço do neoliberalismo” mostra um quadro desigual e mesmo contraditório, pois

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 9).

No que se refere aos processos de privatização do Estado, é importante ressaltar que, sendo a “política estatal uma função da correlação de forças”, isto é, dependem da “capacidade de diferentes classes mobilizarem recursos para influenciar a política econômica do Estado” (PETRAS, 1999:12), a aplicação de políticas estatais neoliberais provoca resistências “mais ou menos localizadas a certos aspectos destas políticas”. Desta forma, “os Estados capitalistas atuais praticam o “neoliberalismo possível” nas condições socioeconômicas e políticas vigentes” (SAES, 2001, p. 83) e James Petras enxerga, na experiência pioneira do Chile, uma “mudança no Estado”, quando “a intervenção estatal está dirigida para o controle e definição das atividades sociais da sociedade civil, criando novos parâmetros para o debate político-econômico”, de forma tal que “o estatismo neoliberal se torna a ideologia controladora que dita os termos da chamada “transição” para a política eleitoral”, tornando as ditaduras dispensáveis em função da constituição de uma nova hegemonia burguesa, o que vai fazer com que sejam “os presidentes eleitos aqueles que aprofundam e estendem a doutrina neoliberal, em aliança com as multinacionais locais e estrangeiras, com os bancos

internacionais, e com o apoio tácito ou explícito dos militares” (PETRAS, 1999, p. 35).

Graças à atual hegemonia capitalista inquestionável, conquistada após a queda dos regimes de socialismo real – de onde surgem gestores “seguidores convictos de Hayek e Friedman, com um menosprezo total pelo keynesianismo e pelo Estado de bem-estar, pela economia mista e, em geral, por todo o modelo dominante do capitalismo ocidental do período pós-guerra” (ANDERSON, 1995, p. 6) – e a uma combinação interna formada por compromissos financeiros herdados, forças conservadoras dominantes e despolitização e fragmentação dos movimentos populares -, mesmo forças políticas progressistas vão se chocar com determinantes econômicos que levam à revisão de suas políticas favoráveis aos setores populares: Anderson (1995) descreve os impasses dos novos governos da França e Grécia e suas tentativas fracassadas de aplicar medidas opostas àquelas neoliberais e, posteriormente, quando as medidas arribam e são implantadas na América Latina, será o turno de uma safra de governos progressistas se confrontarem com a hegemonia política e econômica de corte neoliberal que, ironicamente, tem no extinto império socialista soviético sua melhor propaganda:

O dinamismo continuado do neoliberalismo como força ideológica em escala mundial está sustentado em grande parte, hoje, por este "efeito de demonstração" do mundo pós-soviético. Os neoliberais podem gabar-se de estar à frente de uma transformação sócio-econômica gigantesca, que vai perdurar por décadas (ANDERSON, 1995, 7).

A incapacidade dos movimentos de esquerda em “oferecer outras receitas e preparar outros regimes” (ANDERSON, 1995, p. 9), está relacionada ao sucesso da ideologia neoliberal em seus esforços combinados de desmobilização, criminalização e cooptação dos movimentos de oposição. Em todo o período neoliberal a desmobilização e as derrotas de movimentos e mesmo das bandeiras e modelos reais da esquerda têm sido uma constante, levando a que as camadas médias sejam inexoravelmente atraídas por aqueles que têm um discurso e um projeto para suas vidas enquanto indivíduos. Ao constatar o quadro de desigualdade instaurado pelos vinte anos de política neoliberal, com a concentração da riqueza em todo o mundo e “a crescente deterioração das condições socioeconômicas de uma ampla camada de trabalhadores assalariados”, Petras se questiona quanto as razões para a “virtual ausência de radicalismo político”. A resposta parece estar nas considerações de Harvey, que tão bem soube relacionar o lado *soft* do pós-modernismo com a face *hard* do neoliberalismo: através do discurso que combina

atendimento de necessidades de liberdade, afirmação da diferença e respeito ecológico no plano do indivíduo e da comunidade com a acesso a um mundo melhor determinado por aptidão e competência, o capitalismo parece entregar a cada um – mas, principalmente, aos representantes das camadas médias e altas, o reduzido círculo dos privilegiados e formadores de opinião – a construção de seu próprio destino. Nestas condições, a política se reduz a demandas individuais ou, no máximo, de grupos particularizados, jamais a interesses de classe, pois com a criminalização e repressão dos que insistiam em demandas coletivas pela via da política, o lugar ocupado pelas camadas populares parece se limitar ao campo da questão social enquanto foco de atendimento de políticas específicas. É o caso concreto das políticas urbanas para áreas de moradia de baixa renda que irão assumir, cada vez mais, um lugar secundário – e mesmo lugar nenhum - nas ações que o Estado promoverá em conjunto com o grande capital. Vejamos como a construção do Estado neoliberal irá se caracterizar pelo “mínimo” de investimento para atendimento das demandas urbanas dos trabalhadores e um “máximo” apoio financeiro e regulatório para as operações favoráveis ao capital.

3.2.1 A resposta neoliberal ao impasse urbano

Nada conheço de maior imponência do que o espetáculo que o Tamisa nos proporciona quando se sobe o rio desde o mar até a Ponte de Londres. É tudo tão grandioso, tão vasto, que se fica atordoado e estupefato com a grandeza da Inglaterra antes mesmo de por pé no seu solo.

Friedrich Engels

Que conseqüências, do ponto de vista urbano, as transformações econômicas, políticas e ideológicas gerais por que passam o Capital e o Estado acarretam para as cidades e, nelas, para as camadas populares? Que relações os novos modos de acumulação capitalista terão com o debate que se desenrola no Brasil, envolvendo o projeto da reforma urbana e os interesses do mercado imobiliário? Alguns autores se dedicaram a analisar as conseqüências, tanto para as novas configurações espaciais propostas pelos empreendedores urbanos nas metrópoles nacionais, quanto para as condições de vida da população em geral e das camadas populares em particular, da chamada “acumulação flexível” e seus

componentes de desemprego e precarização do trabalho (RIBEIRO, 1997a; MARICATO, 2000; VAINER, 2000). Naquela conjuntura desfavorável aos trabalhadores, todos parecem concordar quanto aos graves efeitos produzidos pela redução dos investimentos estatais na área social – saúde, educação, segurança, principalmente – e nas políticas urbanas de saneamento, transporte e habitação (AZEVEDO, 2007), que caracterizaram a chamada década perdida e que, quando retomados nos anos 90, trarão a marca da ideologia neoliberal, do atendimento focalizado, com a “privatização das necessidades coletivas e da seguridade social” (HARVEY, 2004^a, p. 168).

A recessão econômica acompanhada por desemprego, que tem lugar no início da década de 80, causa forte impacto nessas atividades que se desenvolviam em alguns bairros pobres de São Paulo. A organização social e política de cunho transformador e solidário se enfraquece juntamente com a debilitação das emergentes lideranças democráticas. A coesão social também se debilita. O desemprego do chefe ou da chefe, de uma família de baixa renda, tem conseqüências dramáticas. Lideranças respeitáveis tornaram-se alcoólatras. Não faltaram casos dos que espancaram as mulheres, de mulheres que foram abandonadas pelos maridos com filhos pequenos, de mulheres que perderam os filhos (em um dos casos, arrimo de família que morreu durante um roubo de tênis) e até mesmo de um ativo e considerado líder de bairro que se envolveu em homicídio após dois anos sem emprego fixo (MARICATO, 1996a, p. 81).

Ainda que esta conjuntura urbana seja o quadro em que vai se inserir o enfraquecimento dos movimentos organizados, invertendo o sinal das lutas coletivas por práticas individuais de sobrevivência, em mais uma demonstração da vitória dos valores capitalistas dominantes no período pós-democratização do país, é importante ressaltar que a ofensiva neoliberal vai se mostrar, desde o governo Collor, e apesar de suas limitações, como a reposição da possibilidade de alianças entre capital internacional e nacional e da constituição de uma bandeira que unifica as facções de classe hegemônicas do capitalismo brasileiro (OLIVEIRA, 1992; SAES, 2001). Afinal, como já afirmado por um político comprometido com a reforma urbana, e que reproduzimos anteriormente neste trabalho, “o futuro das cidades brasileiras – e, portanto, o destino de suas populações – deverá depender, em grande medida, dos paradigmas de ação que sejam assumidas, no interior da sociedade e do Estado”. (DANIEL, 1997, p. 306).

Em textos de Otilia Arantes, o primeiro datado de 1993, mas publicado em 1998, e o segundo de 2000¹¹², de Ermínia Maricato e Carlos Vainer (2000), podemos acompanhar as transformações que o planejamento urbano será obrigado

¹¹² “Urbanismo em Fim de Linha”, incluído em Arantes, 1998 e “Uma Estratégia Fatal”, texto que abre o trabalho conjunto de Arantes, Maricato e Vainer (2000).

a passar, em razão da falência da urbanização modernista “de influência keynesiana e fordista”, sob a centralidade do Estado do Bem-Estar Social (MARICATO, 2000:126). Arantes identifica um processo caracterizado por intervenções urbanas “de forma pontual, restrita, por vezes intencionalmente modestas, buscando uma requalificação que respeite o contexto, sua morfologia ou tipologia arquitetônica, e preserve os valores locais” (ARANTES, 1998, p. 131). Para Jacobs (2000), reação ao fogo cruzado que se concentrava sobre as realizações assépticas da ordem mecânica, redutiva e frívola do urbanismo modernista - um modelo segregacionista que “ajudou a destruir a verdadeira vida urbana que ele um dia almejou libertar” (Bergman, 1986, p. 163) – e que se propôs substituir a ideologia do plano, por uma verdadeira ideologia da diversidade, das identidades locais, na qual os conflitos são escamoteados por uma espécie de estetização do heterogêneo (ARANTES, 1998, p. 132).

A reificação das relações sociais toma agora a forma de uma irrealização do mundo convertido em imagens, da publicidade às artes eletrônicas, passando pela arquitetura simulada, cenarística etc. (ARANTES, 1998, p. 34).

Elucidando as razões daquela posição, intrínseca ao Estatuto da Cidade, que abdica simultaneamente tanto do desenvolvimentismo do PL 775 quanto do controle estatal do PLS 189, e referindo-se ao final dos anos 70, Otilia Arantes afirma que “com o fim da Era do Crescimento, o planejamento urbano, destinado por definição a discipliná-lo, simplesmente perdeu seu caráter de evidência e cifra da racionalidade moderna, tornando-se o alvo predileto da ofensiva liberal-conservadora”. Citando Peter Hall, a autora esclarece a razão dos ataques, pois o que seria “o braço urbano das políticas keynesianas do Estado Social”, era, ao fim e ao cabo, responsável “pelo desvirtuamento e inibição das localizações empresarias ótimas e, assim, pela decorrente degradação das áreas urbanas centrais” (ARANTES, 2000, p. 21). Argumento que parece confirmar as observações de Bassul sobre a sensibilidade das forças conservadoras do Congresso Nacional para, a partir de um determinado momento do processo de aprovação do EC, suspender as oposições e passar a considerar a legislação como um aliado na nova estratégia urbana que começava a se desenhar no país. Movimento aparentemente despercebido pelo FNRU que, ratificando as palavras de Roberto Romano sobre a esquerda, foi incapaz “de reagir à conjuntura” e terminou por “se manter presa as armadilhas do cotidiano” (ROMANO, 2008), pois segundo Bassul, para o MNRU e

com relação às propostas levadas ao Congresso Nacional, “não houve perda expressiva”, pois

suas apostas estavam concentradas na construção de um marco legal que desse estrutura e aplicabilidade ao princípio da função social da propriedade e, simultaneamente, assegurasse mecanismos democráticos e de controle social para o planejamento urbano e a gestão das cidades (BASSUL, 2005, p. 150).

A resultante profissional deste movimento, que renuncia ao enfrentamento da totalidade do território da cidade e parece agradar a gregos e troianos, será o desenho urbano. Se, por um lado, ele passa a oferecer alternativas ao Estado em crise e em processo de reformulação e, aparentemente, se volta para as comunidades locais e suas necessidades particulares, não deixa, por outro lado, de abrir amplas possibilidades para se compatibilizar com interesses políticos e econômicos de governos e de promotores urbanos. Estas alianças, que logo se concretizarão, terão por base a essência maior do impasse, isto é, a irreversível proliferação urbano-caótica que, ao concentrar cada vez maiores contingentes populacionais nas cidades, se mostra como “a contraprova da falência do processo global de modernização”, fenômeno não exclusivo “do Terceiro Mundo”, mas presente também “nas grandes cidades americanas”. (ARANTES, 1998, p. 134)

Dando a esta “modernização” seu nome verdadeiro, isto é, fruto do desenvolvimento desigual e combinado capitalista e, como que reproduzindo a contradição que opõe Capital - Trabalho, Dear e Scott afirmam que as cidades capitalistas, ao se submeterem e se adequarem às exigências da acumulação e reprodução do capital, engendram crises cíclicas cada vez mais profundas e amplas e que levam, inevitável e contraditoriamente, a novas e mais graves ações de interesse privado que preparam maiores e mais extensas crises urbanas (HALL, 2002, p. 399). Tal processo é perfeitamente verificável através da história do urbanismo e se torna eloqüente com a mundialização, “responsável em grande parte por uma urbanização tanto mais intensa e extensa quanto maior o contingente dos ‘náufragos da competitividade’ mundial (só no Brasil, mais de 70% da população pobre reside nas cidades)” (ARANTES, 1998, p. 132), fenômeno evidenciado no Planeta Favela (DAVIS, 2007) em que foi transformada a realidade urbana internacional. Resultado, aliás, previsível, pois para um autor francês, “enquanto os prefeitos se ocupam de suas tecnópolis, o Terceiro Mundo se instalará nas portas de nossas cidades...” (ARANTES, 1998, p. 139).

Inviabilizado pela alternativa neoliberal, que o capitalismo adota para sua sobrevivência e que desnuda o discurso falacioso e ideológico do urbanismo modernista de uma “cidade para todas as classes”, que fazer com esta multidão de pobres urbanos? Para Arantes, o que nas origens se caracterizava como um “programa de resistência, adotado por alguns dos melhores e mais empenhados arquitetos do pós-guerra (especialmente na Europa)”, que parecia “resistir à urbanização demolidora praticada pelos modernos” ou se opor “à pretensa ‘racionalidade’ da cidade planificada” (ARANTES, 1998, p. 139134-135), irá “ganhando adeptos cada vez mais numerosos e inventivos, arregimentando inclusive no establishment”, para logo se demonstrar perfeitamente adequado às novas necessidades de acumulação e reprodução do capital no espaço urbano, pois irá se “transformando no seu contrário e revelando sua verdade oculta: a mal disfarçada manutenção do status quo, forma de administrar contradições, de escamotear conflitos, esconder a miséria” (ARANTES, 1998, p. 139135).

Apesar de nascido no contexto europeu, o Desenho Urbano cooptado pelo empreendedorismo será naturalizado americano e retornará ao seu berço com sotaque e tiques imperialistas¹¹³. Para o surgimento deste novo planejamento urbano pragmático foi decisivo o processo de crise por que passaram, nos países desenvolvidos, seus procedimentos teóricos e práticos incapazes de fazer frente à dinâmica da urbanização capitalista e controlar seu rastro de pobreza e desequilíbrio ambiental. Para Peter Hall, à uma primeira divisão - claramente distinguível a partir de meados dos anos 50, que põe em campos opostos o grupo dos intelectuais, entrincheirados nas faculdades de urbanismo, “obcecado pela teoria sobre o assunto”, e os planejadores do “mundo real”, atuando “nos escritórios das autoridades locais e dos consultores” -, o impasse se estende ao pretensível caráter “técnico e apolítico” da atividade profissional (HALL, 2002, p. 381-385).

Tendo no centro do debate os novos bens duráveis disponibilizados pela sociedade de consumo, mas principalmente a casa e o carro, ambos ávidos de solo, os paradigmas do planejamento urbano levaram muitos analistas a manterem os

¹¹³ Em seu texto, Arantes (2000:24) chega a afirmar que “nos Estados Unidos fora lavrada há mais de vinte anos a certidão de nascimento da terceira geração urbanística”, contradizendo aquele trabalho de 1993, quando localiza no Plano de Ocupação do Solo – POS de Paris, de 1977, o consenso alcançado entre arquitetos e gestores públicos, que marcaria a reviravolta ideológica da proposta do desenho urbano (ARANTES, 1998:134-135). Peter Hall já identifica, em intervenções do final dos anos 50, a nova tendência de empresários que, em parceria com o Estado, investem e lucram com revitalização (2002:413).

conceitos da ecologia e a geografia urbana, que “consideram as mudanças na forma da cidade uma conseqüência de alterações na tecnologia dos transportes e das comunicações” (GOTTDIENER, 1993, p. 81). Desta forma, Peter Hall afirma que os planejadores tiveram que acompanhar o ritmo frenético das cidades polinucleadas dos EUA, lançando mão de novas disciplinas, notadamente a geografia, mas também a sociologia, tentando articular suas atividades com “economia locacional, modelos de tráfego urbano” e suas conseqüências sobre o uso do solo (GOTTDIENER, 1993, p. 387-391), que já apresentam uma consolidada expansão horizontal sobre o território. Escapa a este entendimento que a ocupação dos subúrbios americano é, na verdade, efeito das transformações da vida urbana que, por razões econômicas e culturais já vinham ocorrendo desde o final da II Guerra, pois Gottdiener relata a primeira experiência de suburbanização americana, na década de 40 nas proximidades de Manhattan, da transformação de 300 acres de terra rural “em um conjunto de casas suburbanas, dirigido para o mercado, ainda inexplorado, dos pracinhas que retornavam da guerra” e que foram “beneficiados recentemente por legislação federal”, recebendo “subsídios para a compra e financiamento de casas” (GOTTDIENER, 1993, p. 11).

O fenômeno será ampliado e aprofundado nos anos 60, com a emergência dos colarinhos-brancos como força de trabalho decisiva na economia norte americana, “que abandona a produção industrial em troca dos negócios relacionados com serviços e processamentos” (GOTTDIENER, 1993, p. 67). Os índices de expansão de tais profissionais no quadro geral de empregos são acompanhados pela mudança de localização dos empregos, que deixam as cidades centrais e se instalam nos subúrbios, resultando no novo perfil das residências suburbanas, que recebem categorias de direção, escriturários, vendas e mesmo profissionais. Enquanto o centro perde funções residenciais e de serviço, as regiões metropolitanas passam por um “crescente problema de controle sobre as áreas suburbanas”, pois o “padrão segmental, polinucleado, de descentralização administrativa”, tornou difícil a “coordenação e a integração de políticas” por parte dos governos locais (GOTTDIENER, 1993, p. 68-69). A conseqüência imediata deste fato é que “os subúrbios tiveram de adotar uma solução descentralizada para provimento de serviços como água, esgoto, saneamento, forças policiais e bombeiros”, contribuindo para que o crescimento, em distritos suburbanos, crescesse entre cinco e dez vezes mais depressa que em outros locais. Tendo em

vista o caráter “balcanizado” que este crescimento assumiu, não é de estranhar o lamento que muitos fizeram sobre os resultados do processo de controle da ocupação suburbana (GOTTDIENER, 1993, p. 70).

Simultaneamente a este movimento em direção à periferia urbana, passa a ocorrer o fenômeno da “renovação urbana” das áreas centrais, demonstrando uma articulação de interesses políticos e econômicos em atuar naqueles espaços, sendo para Mollenkopf uma forma “de controle social depois dos tumultos dos guetos na década de 60” (GOTTDIENER, 1993, p. 71) e, para Harvey, devido às “necessidades de acumulação do capital e o papel do investimento imobiliário na cidade central no combate à queda da taxa de lucro no setor primário da produção”. Desta forma, Smith irá concluir que a “principal resposta do governo” nas áreas centrais foi “subsidiar a especulação em edifícios de escritórios e em apartamentos de luxo através da ‘renovação urbana’” (GOTTDIENER, 1993, p. 71), sendo citado o exemplo emblemático de Minneapolis, onde foram construídos, “no coração do distrito comercial agonizante da cidade”, um shopping center de 8 quarteirões e um arranha-céu de 57 pavimentos, tudo através de uma “coligação cívica, trabalhando com apenas 4 milhões de dólares, alavancou 400 milhões de dólares em projetos de reabilitação e construção nova patrocinados pelo governo federal” (GOTTDIENER, 1993, p. 72). Exemplos como esse se sucedem em Boston “(40% de aumento no espaço de escritórios)” e em Nova Iorque “(aumento de 24%)”, com as torres gêmeas do World Trade Center e seus 420.000 m² de escritórios o que, para Scott, consolida um “nexo entre o Estado e a terra, em uma articulação entre programas de governo, planejamento urbano e interesses monopolistas dentro da cidade” (GOTTDIENER, 1993, p. 72). O que demonstra o interesse das instituições financeiras em manter suas sedes nos centros das cidades, apesar da descentralização das grandes companhias, pois “bancos, companhias seguradoras e investidores financistas estrangeiros são donos, atualmente, das propriedades mais valiosas do centro histórico da cidade” (GOTTDIENER, 1993, p. 74).

Desta forma, a incapacidade do Estado em, pelo menos, manter o imenso e novo território urbanizado – “forma desordenada de obtenção de lucro, ajudada pelo Estado e envolvendo a manipulação de padrões espaciais” (GOTTDIENER, 1993, p. 32) -, vai se somar à degradação de áreas desvalorizadas pelas mudanças espaciais dos investimentos industriais, que passam, logicamente, a contar com a presença de populações de baixa renda, o que reforça o desinteresse do Estado e

aprofunda a crise. O arruinamento urbano se alastra com a reestruturação produtiva e com as mudanças de localização industrial, aumentando consideravelmente os espaços decadentes e subutilizados. Neste movimento, os centros das cidades são os espaços mais frágeis e suscetíveis de abandono e degradação. Apesar de contarem com a diversidade que somente a mistura de usos possibilita e que faz do espaço público do bairro um ambiente de alta sociabilidade (JACOBS, 2000), toda uma série de fatores – novos padrões de moradia, relação com a natureza, meios de transporte – serão incentivados por interesses privados e o abandono das áreas centrais e o fenômeno da suburbanização aparece como um indefinido caráter anti-urbano do povo americano (GOTTDIENER, 1993). Este processo, em que circuitos de valorização e desvalorização – “produto de conseqüências sócio-espaciais não antecipadas” (GOTTDIENER, 1993, p. 103) vão se sucedendo em todo o território e no qual “o programa de renovação urbana” demonstra toda sua intencionalidade, pois se “alcançou um sucesso comercial apenas limitado, falhou como medida social para propiciar moradia ao pobre de baixa renda e de renda mediana” (GOTTDIENER, 1993, p. 71), demonstra muito bem que o Estado, apesar de suas articulações e interesses políticos com os investimentos capitalistas, tem profundas limitações em manter sobre controle os seus resultados. E que é obrigado a colher, juntamente com os efeitos do crescimento, novos e maiores impasses e conflitos urbanos.

Esta realidade a respeito das contradições em que se move o Estado capitalista, que Poulantzas chamou de “autonomia relativa” (GOTTDIENER, 1993, p. 97), ao se articular com a reestruturação capitalista assume uma dinâmica nova e será a razão do questionamento ao planejamento urbano, que atinge aspectos políticos e partem dos dois lados; da direita – pelo desconhecimento da “verdadeira estrutura de poder na cidade” e uma “visão elitista a respeito do interesse público, oposta à visão populista dos políticos dos partidos” -, que recomenda, sintomaticamente, aos planejadores que se concentrem “em metas limitadas” e que se dediquem “a atuar estrategicamente” (HALL, 2002, p. 392-393), em uma verdadeira antecipação do urbanismo pós-moderno. As críticas da esquerda tinham por base três temas-chave, que resultam “fatal para a legitimidade dos planejadores de sistema”: o caráter autoritário, de cima para baixo, do planejamento; o “jargão incompreensível” por trás do qual “políticas eticamente reprováveis podiam ser adotadas” e, por último, relacionado aos amplos tumultos e protestos em várias

idades americanas e que indicavam a incapacidade do planejamento “para melhorar a condição de vida nas cidades”. Sintetizando as críticas, Bolan (1967, p. 393-394) afirmaria que “o planejamento abrangente ultrapassado” não levava “em consideração a realidade política”. Considerações que não deixam de contribuir para esclarecer os impasses e falácias vividas pela atividade profissional também nos países centrais e que põem em tela de juízo afirmações sobre as democracias européias ou norte-americanas, pois “nestas últimas, o planejamento legitima ações concretas do Estado, pois nelas há correspondência entre ambos”, impondo uma certa especificidade de nosso planejamento urbano, devido “a grande diferença nos níveis de hegemonia, aceitação e credibilidade do poder” (VILLAÇA, 2004, p. 191) e, por isso,

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada dentro de si mesma, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las (VILLAÇA, 2004, p. 222).

Ainda que seja aceitável esse traço abstrato, intelectual, sem conexão com a realidade da atividade da administração pública que caracterizaria o planejamento urbano no Brasil, seus frutos nos países desenvolvidos não são nada elogiáveis, mesmo naquele período histórico de vigência do pacto keynesiano. Acompanhando as experiências pesquisadas por Castells (2000) em três dos principais países do capitalismo central – Inglaterra, Estados Unidos e França -, as conclusões apontam claramente para o planejamento urbano enquanto procedimentos formalmente dirigidos para atendimento das camadas populares, mas que inevitavelmente são capturados e apropriados no interesse do capital. Para Castells, naquela época um militante marxista, “a planificação é também uma certa forma de prática política de classe e os movimentos sociais ou reivindicativos afetam diretamente o conteúdo e o processo de toda operação de urbanismo” (ainda que no vazio, quando eles não existem). Como, para aquele pesquisador, “a planificação não tem significação social unívoca”, torna-se necessário que ela seja “interpretada a partir do efeito social produzido pela intervenção da instância política sobre o sistema urbano e/ou sobre a estrutura social” (CASTELLS, 2000, p. 393-394). Será seguindo esta metodologia e este objetivo que Castells (2000) analisa os três exemplos de planejamento urbano em países centrais no período da vigência do Welfare State.

Na experiência da Inglaterra, foram construídas dezoito novas cidades britânicas – em um programa cercado de “grande prestígio” e ainda “apresentado como exemplo de continuidade de um projeto urbano” - que, de 1946 a 1966, abrigaram 650 mil pessoas e pretendiam enfrentar a crise habitacional, agravada pelos bombardeios alemães da II Guerra, pois no condado de Londres, “nove casas em dez foram danificadas”. Apesar de tais motivos, para Castells (2000, p. 397), “o elemento decisivo foi o crescimento da classe operária e o triunfo eleitoral trabalhista”, e tinham a pretensão de “não radicalizar a luta de classes”, dentro da “ótica de reformas sociais do Labour Party”, o que não impediu, porém, do plano ter assumido como prioridade uma antiga política de localização das atividades industriais e de serviços. Caracterizadas como “comunidades completas”, isoladas da metrópole, com “residências unifamiliares constituindo unidades de vizinhança, espaços verdes abundantes, centros comunitários”, onde não “existiam equipamentos lúdicos (dancing, cinemas)”, mas “igrejas e animadores sociais proliferaram”, em tudo configurando a volta da “velha ideologia da reforma social pela modificação do meio ambiente” (CASTELLS, 2000, p. 401), “reunindo as melhores condições com que pode sonhar um tecnocrata” (CASTELLS, 2000, p. 402). O plano não conseguiu controlar a ocupação na região metropolitana de Londres, pois nos 20 anos do programa, 1,7 milhão de pessoas continuaram se dirigindo para ali e apenas 19% foram absorvidas pelas novas cidades, muito em razão de que, até 1964, “nenhuma medida legislativa foi tomada para controlar a utilização dos escritórios em Londres”, em crescimento e concentração acelerados devido às “atividades de informação e gestão”, tendo se limitado a atender a “quadros médicos, técnicos e aristocracia operária” (CASTELLS, 2000, p. 400-401).

Nos Estados Unidos, um programa de renovação urbana foi desenvolvido entre 1949 e 1968, ao custo de 7 bilhões de dólares, com 1946 projetos aprovados em 912 municipalidades, dentro de uma propaganda pseudo-reformadora da Casa Branca e que envolveu mesmo “reformistas honestos”, “que viam nele um meio de lutar contra a pobreza e a discriminação” (CASTELLS, 2000, p. 404). Contraditoriamente com a realidade americana, na qual 60% das moradias deterioradas estão situadas em localidades rurais, o programa se propôs a intervir nos bairros centrais das cidades, com o objetivo principal de demolir pardieiros, mas não de manutenção das pessoas na mesma área, pois já em 1967, 400 mil habitações de aluguel moderado foram demolidas e apenas “41.850 moradias de

preços módicos foram construídas” (CASTELLS, 2000, p. 404-407). Na verdade, no período foram construídas efetivamente 480.000 novas habitações, mas fora do centro; para Castells (2000, p. 408), tanto os interesses da iniciativa privada, pois “os empreendedores só constroem aquilo a que são obrigados por uma agenda de encargos muito liberal”, quando ao preconceito das classes médias contra os mais de 50% de negros pobres moradores dos bairros demolidos. Como o programa teve “alvo prioritário os quarteirões negros”, o fato concreto é que, “em todas as cidades”, ele foi “utilizado para eliminar os pardieiros e dar aos terrenos usos mais rentáveis, deslocando os negros pobres para dar lugar aos brancos ricos” (CASTELLS, 2000, p. 413-414). Além de identificar nas ações uma proposta de romper com os guetos, em uma época de distúrbios e mobilizações sociais nos EUA, Castells afirma que as operações não eram apenas “funcionais” ao capital, mas tinham “um apego elitista aos valores da cultura urbana e a defesa dos grupos de *intelligentsia* liberal e suas sedes de expressão cultural”, pois desta forma:

Eles reconstróem, em nível bem superior, a noção de comunidade: membros da classe gerencial, ao lado de seu local de trabalho, super-consumidores dos valores urbanos de que se apropriaram, estas novas “urbanidades” reencontram o meio perdido na maré da “sociedade de massas” e têm como única preocupação elevar barreiras protetoras contra as águas negras e movediças que o cercam (CASTELLS, 2000, p. 417).

A melhor comprovação desta união preconceituosa entre *intelligentsia* e cultura são aos programas de renovação urbana lideradas por universidades americanas, “ameaçadas pela deterioração do seu ambiente”, que comprometia a própria “noção de campus e afetavam seu status e seu meio de relações”. Enquanto algumas decidiram pela mudança de local, “as mais poderosas optaram” pela permanência, contando para isso com o apoio “dos residentes da zona, na maioria ligados à comunidade universitária”, mas também pelas “autoridades locais”, que enxergaram na iniciativa um “extraordinário aliado para frear a fuga dos estratos superiores para os subúrbios” (CASTELLS, 2000, p. 417). Com amplas linhas de crédito, aprovadas desde 1959, 198 instituições universitárias foram agraciadas, já em 1965, com cerca de 70 milhões de dólares para 75 projetos de renovação urbana que visavam a salvaguardar “certas funções ainda instrumentais para a megalópole” e suas atividades relacionadas “à produção de valores sociais, à sua visibilidade social e à sua apropriação simbólica por certos grupos sociais” (CASTELLS, 2000, p. 419). O exemplo do bairro Hyde Park Kenwood, em Chicago é sintomático do processo, pois nele “profissionais e universitários brancos e negros” se unem para

erradicar o gueto negro e “construir uma comunidade liberal compreendendo uma minoria negra classe média”, mudando em poucos anos a composição social de “um dos raros bairros racialmente integrados dos Estados Unidos” (CASTELLS, 2000, p. 418). Mas quando a universidade tentou estender o projeto para um setor vizinho, em Woodlawn, a população “constituída de negros de renda modesta” se mobilizou em torno de organizações locais e se opôs aos projetos urbanísticos, introduzindo neles “substanciais modificações em favor dos residentes” (CASTELLS, 2000, p. 422).

O caso estudado por Castells na França foi nada menos que na cidade de Paris, capital símbolo da mais influente reforma urbana da burguesia na segunda metade do século XIX e que pretendeu dar continuidade ao seu projeto de “arrancar de suas raízes históricas o fundamento social da Comuna”, pois “tencionava ser a seqüência histórica da obra de Hausmann” (CASTELLS, 2000, p. 450). De proporções modestas, pois o programa desenvolveu, entre 1955 e 1970, apenas 31 operações nas 1500 previstas pelo “esquema diretor da Municipalidade de Paris”, não deixou de suscitar polêmicas e conflitos sociais. Dirigido para bairros degradados, o programa colocou para Castells a questão da especificidade do espaço que se quer eliminar, se as construções deterioradas ou o nível social de sua população; aplicando variáveis relativas aos dois aspectos apontados, sobressai claramente que a presença de “trabalhadores especializados em uma só função, braçais, estrangeiros, mulheres ativas e argelinos” pesou decisivamente na escolha dos espaços de intervenção, objetivando o programa uma “mudança de ocupação social, mais do que o mau estado da habitação, que parece estar na base das operações de renovação” (CASTELLS, 2000, p. 425-429). Coerente com sua conceituação do espaço da cidade – que subdivide em “espaço de consumo”, habitação e equipamentos coletivos, espaço de produção, locais de trabalho nos setor secundário, e “espaço de troca”, nos quais estuda “comércio e fluxos urbanos” -, Castells identifica também, no programa de renovação parisiense, uma relação com “a transformação em curso da Paris industrial numa Paris local de direção e de organização” (CASTELLS, 2000, p. 429). A presença de assalariados industriais morando na região selecionada pelo programa é a prova de sua relação com a antiga ocupação industrial, que sofre mudança significativa no período 1960-66, com altas “cifras de demolição de locais industriais”; por outro lado, o “aumento do

número de escritórios” implantados entre 1962-1968 confirma a mudança de uso da região e a “importância da implantação de escritórios”. Em relação ao comércio, o programa operou uma mudança de escala e, onde existia “alta densidade de pequeno comércio, centrado no consumo cotidiano e bastante disperso”, passa a ser instalado “comércio em grandes áreas” que se configuram como “núcleos comerciais de bairro” que passam a desempenhar “o papel de centros secundários de Paris”, estendendo e organizando “o domínio da cidade de Paris sobre a região”. (CASTELLS, 2000, p. 429-435).

O discurso do programa – “promover uma política de reconstrução dos bairros desprovidos de equipamentos e com superfícies mal utilizadas” -, oculta suas intenções segregadoras, isto é, “a evicção dos antigos residentes e da ocupação do novo espaço por categorias sociais de status superior”. Porém, a comparação feita por Castells no “plano do simbólico urbano”, desvela sua relação com interesses de classe e “se exprimem ao longo de dois eixos: “Paris burguesa/Paris popular” e “Paris histórica/ Paris dos faubourgs”, demonstrando que “nos bairros históricos” são encontradas “operações de reabilitação”, como no bairro de Marais, ou “operações ad hoc, centradas na expressão direta do poder do Estado”, o caso de les Halles, ou na iniciativa dos empreendedores. Este simbolismo volta a se expressar na tipologia das torres e das galerias de lojas, que buscam uma “ruptura com a simbologia anterior centrada na rua, no trabalho e no pequeno comércio”, substituída pela “simbologia do consumo, centrada no espetáculo da compra possível” (CASTELLS, 2000, p. 432-435).

Castells (2000. p. 444-448) vai mais longe em suas conclusões sobre a operação de renovação parisiense, chegando a identificar uma “determinação político-ideológica” no que ele chama da “reconquista de Paris”, uma Paris ainda popular, pela burguesia. Para ele, esta conclusão se sustenta em um objetivo político – a mudança do perfil do eleitorado no município de Paris – “de esquerda e particularmente comunista” – dos setores atingidos pelo programa e que decorre de “um tríplice movimento”: mudar setores de esquerda, “lançar operações prestigiosas onde a direita está consolidada e organizar as zonas indecisas no momento”; a operação se completaria com “a exibição de uma certa prosperidade e de uma capacidade de iniciativa pública”. Além de demonstrar a superação de uma contradição da burguesia francesa com o capitalismo internacional - pois “esta nova fase consagra, no plano urbano, a articulação” da cidade com os “eixos econômicos

européus” -, o projeto de renovação seria parte de um outro projeto maior: a formação de “um grande partido hegemônico, ligado às orientações do capitalismo monopolista e incondicionalmente enraizado no eleitorado”. Neste sentido, a “morte da rua”, espaço com profundas relações com a própria “história da luta de classes na França”, teria um objetivo de dissolver o “único ponto de agrupamento, o único tipo de expressão política organizada” de um movimento que se caracteriza “pela ausência de expressão organizada” e que encontra na rua o “único espaço orgânico que, acima dos conflitos puramente ideológicos, aglutinava o movimento de revolta”.

O significativo a ressaltar, no debate que se travou nos EUA, é a concordância final entre esquerda e direita – ou reformistas e liberais, como afirma Goodman (1977, p. 393) -, que levam a uma nova atitude do planejamento, isto é, voltado para uma ação “parcial, experimental, incremental, resolvendo problemas à medida que estes surgissem”. A combinação deste procedimento com as medidas propostas para impedir o autoritarismo e aproximar o planejamento da realidade dos futuros usuários resultou na prática dos *advocacy planners*, cuja “tônica deveria ser a diversidade”, informando o público sobre alternativas, capacitando secretarias para competirem por subsídios, incentivando e colaborando em planos críticos aos oficiais, avaliando propostas e metas. Esta nova prática, para Peter Hall, “essencialmente norte-americana, pois democrática, localmente alicerçada, pluralista e legalista”, ao invés de disseminar o poder de decisão entre a comunidade, acabou por fortalecer os planejadores, que passaram a “assumir muitas das funções antes exercidas pelo funcionário eleito localmente”, enfim, mantendo as possibilidades do planejador “manipular a situação” (GOODMAN, 1977, p. 394). Por outro lado, a experiência com a localidade – e, logicamente, com suas forças políticas e econômicas com seu senso de oportunidade “essencialmente norte-americana” – será fundamental no processo de constituição das futuras alianças entre empreendedores, políticos e planejadores urbanos, seja na identificação dos espaços mais propícios aos investimentos, seja no reconhecimento de demandas locais e, principalmente, na possibilidade de aplicação de legislações especiais para fins especiais, iniciando procedimentos de desregulação do solo favoráveis aos capitais. O que aponta para as limitações e fracassos, lá fora ou aqui, de propostas da esquerda que tentam dar, ao planejamento urbano, um cunho progressista, identificado com as necessidades populares. Pois, ao final, aquela “máscara de racionalismo, eficácia e ciência” ganha mais força:

A interseção urbanística e outros programas de participação cidadã, podiam ajudar a manter essa máscara permitindo aos pobres que administrassem eles mesmos sua própria situação de dependência. Os pobres poderão dirigir seus programas de bem-estar, ter seus próprios advogados, seus próprios urbanistas e arquitetos, enquanto a estrutura econômica existente permanecerá intacta – enquanto a distribuição básica da riqueza e, portanto, do poder real, continuasse igual (GOODMAN, 1977, p. 180-181).

Mas, mesmo as críticas dirigidas contra as premissas abrangentes da atividade profissional, que propunham redução do foco e aproximação da realidade local, estavam equivocadas: na verdade, os impasses teóricos do planejamento urbano estavam ancorados (ou encaixados) na própria impossibilidade dos investimentos públicos darem conta de um organismo urbano em estado geral de decadência, diante da crise estrutural do capitalismo industrial, que atinge a economia de dois dos principais países centrais: entre 1971 e 1981, a Inglaterra perde 2 milhões de empregos fabris, enquanto nos EUA este número sobe para 38 milhões somente para a década de 70, a maioria “no coração mesmo da região industrial” americana (HALL, 2002, p. 408). “Impossibilidade de investimentos” que tinham sua razão política na nova correlação de forças sociais e que permitiam avanços contra o Estado do Bem-Estar Social, no qual as políticas urbanas distributivas ocupavam algum espaço de atendimento. Nas condições atuais de hegemonia neoliberal e desmobilização dos trabalhadores, arrancar investimentos estatais para áreas periféricas de baixa renda tem sido, mesmo nos países centrais, motivo de acirradas e violentas manifestações que, pela espontaneidade e desorganização que assumem, se caracterizam por uma aparição meteórica no espaço da cidade e na agenda do poder público. Se esta situação marca a questão no seu aspecto do consumo e da reprodução da força de trabalho, no quesito de acesso a postos de trabalho, as circunstâncias não são diferentes e se referem às novas decisões que cercam necessidades variáveis de localização industrial. Para Gottdiener (1993, p. 91), “algumas condições contemporâneas, que atuaram para reduzir o conflito de classes em geral, como o volume absoluto da perda de emprego”, têm obrigado os trabalhadores a se submeterem à atual mobilidade de localização das demandas de trabalho, arcando eles próprios “com crescentes custos de transporte com tempo e dinheiro”. Desta forma, a ofensiva do capital e o recuo da luta dos trabalhadores parecem depender de uma combinação “tanto de contradições políticas e culturais quanto econômicas”, campos em que as vantagens do sistema são hoje mais que evidentes e atingem tanto os espaços de trabalho

quanto os de moradia, que se articulam para acirrar mais ainda as condições gerais de vida das camadas populares.

No contexto explosivo dos movimentos urbanos, a demanda por investimentos públicos no que Castells (2000, p. 427) chamou de consumo coletivo – “reprodução da força de trabalho, quer dizer, habitação e características sociais do espaço residencial” - chegou a gerar políticas específicas para áreas degradadas de populações empobrecidas e desempregadas, em um momento que, simultaneamente, se davam as condições que iriam constituir o ataque neoliberal contra o Estado keynesiano. O final dos anos 60 e início da década de 70 marca, assim, a “redescoberta oficial da pobreza pelo establishment britânico” e o começo do planejamento estratégico em Londres. Porém, como se vê, direcionado para atendimento de prioridades sociais e que pressupunham parcerias entre diferentes níveis de governos para aplicação de programas e recursos públicos. Peter Hall vai ressaltar que, diferentemente de um passado de estabilidade demográfica das cidades dos países centrais, os planejadores, agora travestidos em escritórios públicos de desenvolvimento econômico, não mais se propunham a orientar e controlar o crescimento, mas cumprir a palavra de ordem do período, ou seja, “encorajar o crescimento a qualquer custo” (HALL, 2002, p. 410-411). Esta busca do “crescimento a qualquer custo” parece ter sido a senha que iria redirecionar os esforços e as atenções das áreas urbanas precárias que, apesar dos recursos investidos, pareciam não dar o retorno esperado.

Em um movimento que vai unificar empreendedorismo urbano com capitais voláteis, “planejador-empendedor e intermediário cultural”, para Molotch, a cidade irá se transformar em uma verdadeira “máquina de crescimento” (ARANTES, 2000), contribuindo decisivamente para dinamizar negócios em todo o mundo e configurar a nova política urbana neoliberal: a gentrificação através de uma outra acupuntura urbana (LERNER, 2003), com dimensões e custos incalculáveis para quem cunhou o termo, de forma que “as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias”. (LERNER, 2003, p. 26) Paradoxalmente, todo esse movimento, perfeitamente condizente com a ideologia da competência e da competitividade de tempos neoliberais, irá redundar, externamente, na guerra entre lugares e, internamente, no congraçamento local, indispensável para vencer a batalha entre cidades por poucos recursos e “turistas culturais”. Neste aspecto,

perfeitamente compatível com o discurso do “pacto social”¹¹⁴ que logo se tornará conceito-chave em qualquer procedimento de planejamento local, seja plano diretor, seja plano estratégico, mas que, infelizmente, esconde mais uma vez, e sob o interesse comum, a luta de classes.

Como sempre, o exemplo a seguir virá do exterior e não deixará de produzir seu empresário modelo, exemplo do arrojo, da ousadia e originalidade, inerentes a um *Big Boss*. Harvey, Hall e Arantes são unânimes em apontar a cidade de Baltimore, nos EUA, como berço das linhas de mudança do planejamento urbano. Com um pé na “revitalização urbana” e outro na “parceria” entre público e iniciativa privada”, foi dado início às ações do empresário James Rouse (ARANTES, 2000, p. 22). Não se tratava apenas de uma oportunidade local de unir condições ambientais urbanas favoráveis a investimentos privados; Baltimore, à época, estava no olho do furacão que varria os Estados Unidos, isto é, era palco dos “distúrbios que irromperam depois do assassinato de Martin Luther King em 1968”, continuidade “de manifestações pelos direitos civis” que se expressavam através de amplos “distúrbios de rua, levantes nas cidades, vastas manifestações contra a guerra” (HARVEY, 2004a, p. 88-89). Já contando com “um centro de cidade altamente funcional e fortemente modernista”, mas que tinha sua vitalidade e a viabilidade dos investimentos ameaçados pelos distúrbios, “um pequeno grupo de políticos, profissionais e líderes de negócios influentes se reuniram” com o objetivo de procurar “um símbolo em torno do qual construir a idéia da cidade como comunidade, capaz de superar as divisões e a mentalidade de cerco com que o cidadão comum encarava o centro da cidade e seus espaços públicos” (HARVEY, 2004a, p. 89). Surge, assim, a proposta da Baltimore City Fair de “celebrar a vizinhança e a diversidade étnica da cidade”, através da construção do Harbor Place, composto por centros de ciências e convenções, aquário, marina e hotéis, rapidamente um sucesso de público, com “quase dois milhões” de visitantes três anos depois de inaugurada, porém “com impacto insignificante e, talvez, negativo sobre a pobreza, falta de habitação, assistência médica e oportunidades de educação na cidade” (HARVEY, 2004a, p. 90-91).

¹¹⁴ “O plano diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na idéia de um modelo ideal da cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos” (ROLNIK apud BASSUL, 2005:138).

Ao sucesso de Baltimore seguem-se San Francisco, Boston, Nova York (com os bairros de Battery Park e Soho) e mesmo além-mar: Londres, Paris, Barcelona, Bilbao, Lisboa, Berlim e, não tardando por esperar, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Belém, claro que guardando as escalas, os recursos e a ousadia empresarial; mas no fundo, todas se igualam por baixo, isto é, na proposta de unir política, ideologia e negócios urbanos. A força desta tendência, que já poderíamos considerar hegemônica, é tal que quando projetos são, inicialmente, previstos para “pessoas de baixa renda, como no velho porto de Londres”, o próprio governo central intervém para modificar a proposta, destinando as residências para as camadas mais altas e, quando os investimentos passam a não ter o retorno esperado, o “Estado entra em cena” e transforma a área de Dockland em “uma outra cidade dentro de Londres”, repetindo um fenômeno que já havia ocorrido no projeto de Battery Park e onde foram testadas as primeiras propostas de gentrificação urbana de New York, em meados dos anos 60 (ARANTES, 2000, p. 34-35). Mas o retorno político e financeiro parece justificar que se evitassem “as sutilezas democráticas” de forma a ser “eficiente e, acima de tudo, rápida”, pois afinal havia que “ser oportunista em relação às propostas vindas dos empreendedores”. No final, em Docklands, graças a 8 mil novos empregos, 14 mil moradias, quatrocentas companhias atraídas para o local, estava consolidada a gentrificação de um antigo “baluarte da classe trabalhadora londrina” (HALL, 2002, p. 418-420) que, além da demonstração da capacidade do Capital, parecia simbolizar todo o desejo neoliberal de varrer, das vistas da burguesia, a presença do Trabalho e “os fatos da produção”. (HARVEY, 1982, p. 28)

Mas se esta intervenção elitizada ganha o consenso internacional isso se deve à própria conjuntura internacional, pois desde meados dos anos 50, os EUA já contavam com uma aliança entre lideranças públicas e privadas que “combinou fundos federais e privados para promover uma urbanização comercial em grande escala” (HALL, 2002, p. 413). A diferença é que, com o impasse urbano, os programas deixam de ser, simplesmente, destinados a um centro de negócios e passam a incorporar “recreação, cultura, compras, habitação para moradores de renda mista”, levando a que as áreas de intervenção sejam muito maiores (33 acres do Charles Center de Baltimore em 1956 para 250 acres do Inner Harbor na mesma cidade, em 1970). A proporção da divisão dos recursos entre instituições públicas e privadas é também revelador do caráter capitalista do negócio, 180 milhões de

dólares do governo federal, 58 do município e 22 do empresariado (HALL, 2002, p. 413). Claro que, se compararmos com o padrão fordista de urbanização, quando o Estado disponibilizava quilômetros de vias e de infra-estrutura para ocupação de subúrbios longínquos, não teríamos um rateio financeiro muito diferente; entretanto, é possível afirmar que os investimentos se apresentavam mais produtivos e, para o bem ou para o mal, disponibilizavam moradias e equipamentos urbanos para os trabalhadores, ainda que no fundo, estivesse presente a cooptação ideológica da propriedade individual da habitação (HARVEY, 1982) e a própria lógica do consumo dos produtos industrializados no interior da unidade familiar. Já nos processos de gentrificação urbana, como em uma guerra de mísseis, a intervenção cirúrgica evita deliberadamente as camadas de baixa renda e se concentra em nichos de consumo de luxo, destruindo, como sequer havia imaginado o urbanismo modernista, a idéia de valor de uso da cidade pela mercadorização do próprio espaço público. Em vez de matar a rua¹¹⁵, a questão agora é como vendê-la!

Mas o gigantismo dos empreendimentos e o pretense caráter cidadão, que investidores e políticos buscam alcançar, exigem uma outra âncora que não pode ser, logicamente, a de um centro de negócios, pois evidenciaria de maneira acintosa a sua essência de mercadoria, entrando em contradição com uma proposta de união de toda a população em torno de “sua” cidade. Como ressalta Arantes (2000, p. 33), a “cultura, um dos mais poderosos meios de controle urbano no atual momento de reestruturação da dominação mundial” foi a chave de que se serviu o capitalismo, no período de crise de sua hegemonia política, para unificar em torno de seus interesses as revoltas e as demandas. Arantes “As contradições culturais do capitalismo” de Daniel Bell, de 1976, para expor “o diagnóstico neoconservador” que afirma ser uma “cultura adversária” o maior risco de “ingovernabilidade” do sistema, armando-se “o cenário que atribuiria à cultura um papel central na governabilidade do aparato de dominação”. (ARANTES, 2000, p. 41)¹¹⁶

¹¹⁵ Sob o lema “Precisamos matar a rua”, Le Corbusier conclamou o planejamento modernista a criar “um mundo espacialmente e socialmente segmentado – pessoas aqui, tráfego ali; trabalho aqui, moradias acolá; ricos aqui, pobres lá adiante; no meio, barreiras de grama e concreto, para que os halos possam começar a crescer outra vez sobre a cabeça das pessoas” (BERGMAN, 1986:162).

¹¹⁶ O Programa Viva, desenvolvido na capital maranhense durante as duas gestões de Roseana Sarney como Governadora do Estado (1995-2002), tinha como prioridade atender as demandas de áreas para apresentações dos diversos grupos culturais dispersos pelos inúmeros bairros da cidade e pode ser entendido como uma estratégia de neutralização e cooptação destes agentes, reconhecidos pela comunidade e com relevante papel na mobilização popular na cidade de São Luís.

Se o mote cultural é o denominador comum a unir, aparentemente, Capital e Trabalho nas novas políticas urbanas, o poder público é o seu fiel fiador, o que por si só já demonstra a falácia do Estado-mínimo do neoliberalismo. Indispensável para legitimar as operações e disponibilizar recursos, outra ação estatal demonstra seu papel estratégico: a desregulamentação das legislações do uso do solo são procedimentos decisivos para as operações empresariais e atendem à antiga reclamação dos capitalistas contra as peias que o planejamento urbano modernista insistia em colocar nas questões referentes ao uso do solo, inibindo as “localizações empresarias ótimas”. Neste caso, os exemplos conhecidos internacionalmente pela aliança entre Estado e Capital para incentivar os negócios urbanos, são apenas uma parte do rol que deve cumprir o poder político que maneja com alta eficiência a legislação em proveito da acumulação capitalista. Afinal, nem todos os empresários têm capital suficiente para participar de grandes intervenções, nem todas as cidades possuem regiões com as condições ambientais que aquelas já comentadas. Desta forma, cabe ao Estado reproduzir situações que permitam aos capitalistas em geral oportunidade de reprodução e acumulação nos mais variados níveis de investimento. É neste raciocínio que se enquadram os experimentos feitos na Inglaterra e nos EUA, em zonas que, tal qual Hong Kong, “abertas a todo tipo de empreendimento, com um mínimo de controle”, chamadas de “Zonas Empresariais, com concessões especialmente favoráveis de taxaço e um conjunto simplificado de procedimentos de planejamento físico”. Iniciadas, entre 1980-1981, com 15 zonas, seis anos depois e graças a um “acordo com um grupo canadense em julho de 1987, a ZE havia produzido um autêntico manancial de empregos”. Repetido como lei local nos EUA, na administração Reagan, 1400 zonas em 680 localidades ali foram criadas (HALL, 2002, p. 422-423), demonstrando para Goldsmith o sucesso de uma fórmula que une exploração do trabalho com exploração do solo urbano:

Nos Estados Unidos, essa concepção foi transformada num plano criado evidentemente para atender às necessidades de especuladores e indústrias que almejam um modo oficial de atacar os direitos sociais adquiridos pelo trabalho no decurso dos anos e estão sedentos de um novo esquema pelo qual possam transferir com lucro a terra desvalorizada da cidade (GOTTDIENER, 1993, p. 288).

Todo este conjunto de acontecimentos, possível de identificar inicialmente nos países centrais e que, cronologicamente, se antecipa à própria crise política e econômica capitalista dos anos 60-70, é o verdadeiro pano de fundo do debate urbano que vai exigir, dos planejadores, “plantar bananeira e a virar do avesso”

(GOTTDIENER, 1993, 407): parece se aproximar o momento da ruptura com uma tradição reformista que, incrustada artificialmente pela mística do movimento modernista (PICCINATO, 1993; QUINTO Jr., 1998), mantinha vínculos com o Estado keynesiano de conciliação entre classes. Este é, também, o contexto em que surge a produção marxista sobre o espaço urbano, não porque, como afirma Hall (2002, p. 397), “os positivistas lógicos bateram em retirada, deixando que no campo das idéias os marxistas tomassem o poder”, mas pela combinação da crise capitalista com a revolta popular. Que comprova, graças ao empuxo das mobilizações revolucionárias dos anos 60-70, através dos movimentos populares que explodem em inúmeras cidades, as íntimas relações entre teoria e prática (ANDERSON, 2004).

Os estudos de Henri Lefebvre, Jean Lojkine, David Harvey, Manuel Castells, Mark Gottdiener, e muitos outros que darão continuidade às suas análises, voltadas essencialmente para as razões da expressão urbana das lutas de classes e para as formas que assumem a acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano, reservam um lugar subordinado e mesmo suspeito ao planejamento urbano. Afirmações como “fachada para o poder” (GOTTDIENER, 1993), “compromisso do planejador com a ideologia da harmonia social” (HARVEY apud SOUSA, 2004), “forma de conflito que tenta reconstruir a comunidade ilusória” (OLIVEIRA, 1981), “competência do Estado e expressão das classes dominantes” (MARICATO, 2001), “arma sofisticada para a manutenção do controle existente, sob uma máscara de racionalismo, eficácia e ciência” (GOODMAN, 1977, p. 180) parecem desvelar todo o manto de validade que a correlação de forças entre Capital e Trabalho, desde a II Guerra Mundial, vinha impondo ao planejamento em geral, e ao planejamento urbano em particular, no sentido de atuação como mediador de conflitos sociais (OLIVEIRA, 1981). Como naqueles períodos de fins do século XIX e princípio do XX em que, através de ações repressivas e frágil organização dos trabalhadores, as classes dominantes desfrutaram de invejável posição hegemônica – marcando o ciclo das intervenções urbanas pelas quais as elites realizaram as primeiras e radicais reformas urbanas de adequação da cidade aos seus interesses de produção e consumo, expulsando as camadas populares e expondo sem meios termos suas atitudes segregacionistas e egoístas -, a correlação de forças entre as classes no final do século XX e início do XXI permite, mais uma vez, a execução nas cidades das mais elitistas e excludentes obras de interesse do capital. E, sob o discurso da

identidade cultural, da geração de trabalho e renda, da competição entre cidades, o planejamento urbano volta ao serviço aberto das classes dominantes, repetindo atitudes que já lançou mão de critérios higienistas, funcionalistas e mesmo estéticos (VILLAÇA, 1986; MARICATO, 1997). No novo enredo de interesses, que assumem papel hegemônico nas políticas urbanas dos anos 90, parte significativa dos planejadores urbanos encontrará espaço de atuação

No coração dessas coalizões, a classe rendista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos “movimentos urbanos”: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidade, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais (ARANTES, 2000, p. 27).

As experiências internacionais do urbanismo pós-moderno encontrarão, no final dos 80 e durante os anos 90, muitos canais de expressão e divulgação no Brasil, porém nenhum deles é mais significativo do que a experiência de Barcelona que, através de Jordi Borjas e Manuel Castells – agora seduzido pelo poder do mercado -, irá sistematizar os princípios do novo planejamento urbano, que unifica a produção acumulada de desenho urbano das cidades dos países centrais e oferece uma nova mercadoria, a consultoria para elaboração do planejamento estratégico urbano, indispensável para cidades com ambições globais e atitudes empresariais. Fruto do longo processo histórico de substituição do planejamento modernista do Welfare State europeu, o planejamento estratégico passará a ser disponibilizado via agências multilaterais, que oferecem financiamentos e indicam consultores para os procedimentos junto aos governos municipais (VAINER, 2000). Como tais propostas serão contemporâneas do processo de regulamentação do capítulo da Constituição Federal sobre política urbana, inclusive denominando de estratégicos Planos Diretores elaborados sob orientação do ideário da Reforma Urbana (COMPANS, 2004), torna-se indispensável analisar sua constituição no Brasil.

3.2.2 A travessia neoliberal do urbanismo brasileiro

O momento atual é aquele em que o espaço absoluto de dominação política e econômica reina hegemonicamente sobre o espaço social da vida cotidiana.

Mark Gottdiener

Coerente com suas ligações dependentes com o capital internacional, as primeiras experiências urbanas neoliberais no Brasil se darão tendo o turismo como

objetivo e as especificidades locais como atração. Os centros históricos, que ao longo dos anos 70 foram esvaziados pela ocupação das novas áreas de moradia e trabalho dos setores de alta renda e suas modernas tipologias arquitetônicas (VILLAÇA, 2001), passaram cada vez mais a concentrar camadas populares que ali encontraram aluguel de baixo custo e ofertas de trabalho, devido à proximidade dos centros comerciais. A convivência contrastante de monumentos barrocos e pobres urbanos - por si só atração para o chamado “turismo cultural”, interessado nas particularidades nacionais e que leva à valorização do acervo urbano até então menosprezado pela elite local -, será o mote para as intervenções nas áreas centrais das cidades brasileiras. Por este aspecto inusitado, serão os centros históricos as primeiras áreas urbanas no Brasil a receber atenção e investimentos para o novo urbanismo que já se consolidava em nível internacional. Sintomaticamente, as intervenções serão precedidas do necessário reconhecimento mundial de seu valor “cultural”: o tombamento como patrimônio nacional e, logo a seguir, a inscrição como patrimônio da humanidade, será a condição indispensável para alcançar o status e a divulgação através de uma entidade internacional de pretensa neutralidade, a UNESCO. Lógico que, neste processo, a cultura exemplificada no patrimônio histórico será a base para constituição de um simbolismo de grande interesse para o próprio poder político, pois tem a tarefa de...

...simbolizar o invisível espacial ou temporal e de celebrar a unidade indivisa dos que compartilham uma crença comum ou um passado comum, ele é também posse e propriedade daqueles que detêm o poder para produzir e conservar um sistema de crenças ou um sistema de instituições que lhes permite dominar um meio social (CHAUÍ, 2000, p.13).

Desta maneira, conjugavam-se a fome com a vontade de comer: ao mesmo tempo em que constituía o mito do patrimônio cultural - que permitia reservar as áreas centrais para “funções nobres” o que, evidentemente, já servia como pretexto para evitar a permanência das camadas populares na região -, o Estado passava a manipular valores idealizados de uma pretensa identidade local a unir o “povo” em torno da herança cultural; como consequência, estaria aberta a porta para investimentos maciços na valorização de tão relevante acervo, a dignificar, através de espaços e formas, a cidade. O caso de Salvador, na Bahia, pelos extremos a que chega na manipulação de tais valores e por suas atuais reformulações, nos servirá de padrão do projeto nacionalizado de gentrificação urbana, quando “as forças da globalização transformam paisagens familiares a ponto de deixá-las irreconhecíveis,

realocam pessoas destruindo suas identidades sociais” (DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008).

Sob o comando de um coronel oligarca e autoritário, sobrevivente da ditadura militar, Antonio Carlos Magalhães, então governador do estado da Bahia, se dará início a uma política que é, “até hoje, constantemente citada como o exemplo brasileiro mais bem acabado de preservação do patrimônio histórico que provocou elitização, exclusão da população mais pobre e a reprodução de desigualdades sociais” (CANTARINO, 2008). O mais dramático da experiência será a maneira como as classes dominantes buscam domesticar e “civilizar” as expressões culturais marginais à cultura dominante, provocando neste processo uma verdadeira pasteurização das manifestações artísticas.

Paradoxalmente, gerou efeitos perversos amplos e profundos, sendo o principal o próprio esvaziamento cultural e sua substituição por um conjunto de atividades: atores, dançarinos, músicos, cantores, bandas de percussão e blocos colocados em seu cenário colonial. Restaurantes, boutiques, bares, lojas as mais diversas e oficinas de ofícios, com ênfase no lúdico representacional. Em contrapartida, sua população foi retirada, na forma de expulsão com indenizações medíocres, compulsórias. Bairro misto, comercial / residencial e boêmio, com uma tradição de lugar de prostituição, tornou-se exclusivamente de serviço, ocupando prioritariamente os pavimentos térreos (ESPINHEIRA apud DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008).

Porém, para os que pensam que as modificações atuais no projeto, prevendo a permanência de moradores de baixa renda, têm um razão social, recomenda-se observar considerações que atentam para o fato de que “o turismo cultural não teve sustentabilidade, porque depende de freqüentes incentivos e isenções do Estado”, obrigando a que “a Sétima etapa da Revitalização do Centro Histórico prevê a permanência da população residente na Rua do Pilar, no bairro do Comércio” (DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008), em uma tentativa de emprestar ao projeto um certo ar de autenticidade. Mas esta reformulação foi pressionada pelos próprios moradores que, através de uma ação civil, exigiam a sua permanência no local. Com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta, em 2005, e recursos do Programa de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades, foi garantido o direito dos antigos moradores. Neste sentido, foi destinado um trecho no bairro do Comércio, parte baixa da cidade, para “des-estigmatização da área através de ações correspondentes à erradicação de favelas e cortiços” e para construção de “um edifício com 107 unidades habitacionais, 03 oficinas e espaço de uso coletivo, construído onde era antes o antigo frigorífico estadual” (DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008).

Esta decisão não muda a dinâmica turística do local, antes busca “construir fachadas menos agressivas à sociedade”, indispensável para “incorporar o bairro do Comércio ao roteiro turístico da cidade de Salvador”, limitando a presença da população de baixa renda a um reduzido trecho do centro histórico. Neste processo, duas probabilidades, “a valorização e especulação dos imóveis, capazes de gerar uma quantia inatingível por esses moradores que trabalham em atividades informais”, e sua necessária domesticação, pois “a proposta de revitalização e o consequente ordenamento submetem os indivíduos a uma coação que os impelem a se comportarem de forma adequada” (DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008).

Mas, principalmente, vale ressaltar os pesados investimentos que, comparativamente com aqueles destinados aos poucos moradores beneficiados com a permanência na área, continuam a ser aplicados para dinamizar as atividades econômicas: além de incentivos e isenções fiscais aos que desejarem se instalar no centro histórico, obras como o Plano Inclinado do Pilar, a restauração do Forte de São Marcelo, do Mercado Modelo e da Avenida França, se somam à implantação da 16ª Companhia Independente da Polícia Militar com 300 homens, instalação de faculdades, Call Center e órgãos públicos, além de trabalhos de infra-estrutura em ruas internas e projeto de uso e ocupação de dois dos armazéns da área do porto para criação de um pólo de turismo e entretenimento com hotéis, shopping center e centro de gastronomia (DUPLAT e ESPINHEIRA, 2008), comprovando não somente a permanência, mas principalmente a hegemonia do projeto neoliberal de requalificação excludente da área, apesar da conciliação a que foram obrigados a ceder e que não deixa de possibilitar novos ganhos econômicos, além de assegurar uma mostra de “diversidade social” aos turistas mais exigentes.

Assim como em Salvador, as demais experiências brasileiras de investimentos em áreas centrais têm uma característica própria, a sua longa duração, permitindo uma constante inversão de recursos públicos e a incorporação de novas atrações e ampliações da área original do projeto. Ideologicamente, esta forma parcelada de atuar – determinada pela limitação dos recursos públicos locais e externos e a reduzida quantia dos capitais privados, que comprovam a relativa importância que tem as áreas centrais para os interesses econômicos dominantes – mantém acesa a mística do centro histórico e impede relacionar o abandono das edificações com as atitudes especulativas dos seus proprietários, além de controlar o acesso e a permanência dos pobres por ali. Nesta sistemática, Salvador, que

desde 1967 atende orientações da UNESCO para privilegiar o turismo em sua área central, já contabiliza quarenta anos de investimentos e inaugurações; mas, em outras regiões centrais de outras cidades do país, o procedimento se repete: Belém, Ouro Preto, Rio de Janeiro, São Paulo, São Luís, Olinda, são exemplos mais ou menos semelhantes a Salvador e nos quais, já por cerca de trinta anos, a cultura e a identidade local se constituem no denominador comum dos interesses gerais que camuflam negócios econômicos e articulações políticas.

Os frutos destas inúmeras experiências¹¹⁷, que escolhem um espaço simbólico da cidade como área de intervenção, são, entretanto, reduzidos do ponto de vista da construção de uma nova hegemonia urbana das classes dominantes. Elas têm de relevante o fato de se dirigirem para o espaço que, há muito tempo, já vinha sendo elaborado enquanto espaço de identidade comum e referência histórica e cultural de toda a comunidade; mas enquanto espaço de interesse capitalista em conexão e coerente com os movimentos internacionais, os centros históricos são limitados. Haveria que buscar horizontes mais amplos, nos quais a associação entre o Estado e o Capital lograsse alcançar efeitos significativos do ponto de vista ideológico e, principalmente, capazes de incentivar a acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano. Estes horizontes serão dados pela possibilidade de articulação com o Imperialismo e os novos espaços abertos pela mundialização capitalista e que permitirão relacionar identidade local com potencialidades mundiais, permitindo colocar os empreendimentos privados no centro da nova dinâmica urbana capaz de apresentá-los, à toda a cidade, como oportunidades de trabalho em um mundo altamente competitivo e, assim, legitimá-los perante a população. E que, como em uma guerra de conquista, exige uma estratégia de combate para alcançar os objetivos frente aos adversários que, simultaneamente, buscam os mesmos fins com os mesmos meios. Apresentava-se, assim, aos governos das cidades o planejamento estratégico urbano.

Este é o movimento que irá se materializar no novo sentido da negociação, no Congresso Nacional, em torno da aprovação do Estatuto da Cidade

¹¹⁷ Além de todas as conseqüências concretas das políticas de revitalização de centros históricos, haveria que considerar os efeitos ideológicos produzidos sobre o pensamento urbanístico, pois isolando as áreas centrais do restante do espaço urbano, contribuíram decisivamente para a consolidação do projeto neoliberal de intervenções seletivas a partir do potencial multiplicador de determinadas áreas. E que fundamentam o entendimento do BID sobre “sustentabilidade”, isto é, só devem merecer aval aquelas ações que, uma vez realizadas, evitarão novos gastos públicos graças a sua capacidade de auto-sustentabilidade.

e que dará novo ritmo ao processo e culminará, finalmente, na sua sanção presidencial. Passado o período do confronto político da democratização, domesticados os movimentos populares através dos canais institucionais de participação inofensiva ou criminalizados por seus interesses particularistas e contrários ao “bem comum”, as forças conservadoras voltam-se para reverter as propostas de regulação do solo urbano em favor do capital. A coincidência que leva as duas principais cidades do país a elaborarem planos diretores estratégicos – uma sob gestão petista, outra tendo o PFL no executivo municipal – demonstram de início que a inserção dos princípios do planejamento estratégico com o ideário da reforma urbana “embaralhou o jogo de interesses conflituosos em torno do controle do uso da ocupação do solo urbano em nosso país” (COMPANS, 2004, p. 199). Se esta constatação já coloca a definição do sentido do plano por conta da pressão de forças políticas e econômicas, e não por decorrência auto-aplicável de regulamentações, não podemos desprezar os efeitos “pirotécnicos” que irão cercar a elaboração dos planejamentos estratégicos e que, em tudo e por tudo, passam a ter uma visibilidade e legitimidade longe de ser conseguida pelos métodos franciscanos dos Planos Diretores da Reforma Urbana.

Em 22 de novembro de 1993, a Prefeitura do Rio de Janeiro firmava com a Associação Comercial (ACRJ) e a Federação das Indústrias (FIRJAN) um acordo para a promoção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ). Em 4 de fevereiro de 1994, 46 empresas e associações empresariais instauraram o Consórcio Mantenedor do PECRJ, garantindo recursos para o financiamento das atividades e, principalmente, para a contratação de uma empresa consultora catalã, de profissionais que iriam assumir a Direção Executiva do Plano e de outros consultores privados. Em 31 de outubro do mesmo ano, em sessão solene, era instalado o Conselho da Cidade – “instância maior do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”, segundo os termos constantes do convite assinado triplicemente pelos presidentes da ACRJ, da FIRJAN e pelo prefeito (VAINER, 2000b, p.106).

Em dois trabalhos sobre planejamento estratégico, Vainer (2000) dissecou tanto os objetivos e o conteúdo da proposta do novo urbanismo quanto os processos realizados no Rio de Janeiro para unificar a cidade em torno dos interesses empresariais. Em seu texto, “Pátria, Empresa e Mercadoria”, Vainer demonstra o tripé que, com uma base no “interesse comum” que busca desmobilizar as oposições e criminalizar a política em nome do “bem geral”, tem as outras duas pernas na transformação da administração urbana em uma empresa subordinada ao capitalismo internacional e capaz de vender suas potencialidades para dinamizar negócios. Este projeto de cidade tem como objetivo a sua apropriação “por

interesses empresariais globalizados” e exige “o banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania” (VAINER, 2000a, p. 78). Como veremos na experiência concreta do Rio de Janeiro, com a desmobilização parcial do movimento e a perda de seu sentido nacional – que se concentrava essencialmente nas negociações no Congresso -, esta tarefa de banimento da política já se encontrava muito bem encaminhada e os poucos remanescentes do movimento, logo encontrarão inúmeras dificuldades para acompanhar o rolo compressor de empresários e políticos unidos em torno do planejamento estratégico. Que, se tem suas vinculações com guerra e conquista, “sendo bom não perder de vista a origem militar da palavra estratégia” (ARANTES, 2000, p. 36), remete essencialmente a objetivos de dominação, segundo aquele considerado o estrategista por excelência, Clausewitz:

Estratégia não é apenas um conceito dos tempos de guerra, mas um elemento inerente à arte de governar. ...No mundo atual, estratégia é a arte do controle e utilização das reservas de uma nação – ou de uma união de nações – incluindo suas forças armadas, até o fim, onde seus interesses vitais serão eficazmente promovidos e assegurados contra inimigos, atuais ou em potenciais, ou apenas supostos. (OLIVEIRA & CORREA, 2008)

Porém, desde as origens do capitalismo industrial, o termo se aplica ao mundo empresarial e ao processo de expansão de mercados e em suas várias escolas está dirigido a definir as formulações de estratégias, com vistas a “propiciar à empresa algum controle positivo sobre as forças do mercado” (DUARTE, 2008, p. 14). A crise capitalista que se instala na década de 70, mas já pressentida politicamente na década de 60, leva a um fortalecimento da metodologia estratégica no mundo empresarial e daí se estende ao mundo acadêmico. Tal qual já havia ocorrido com os cursos da ESG e do SERFHAU...

As décadas de 60 e 70 podem ser consideradas a época de ouro da estratégia empresarial. Neste período, a proliferação de conceitos, escolas de administração, de empresas de consultoria estratégicas e de staffs de planejamento, refletia a então crescente aceitação da teoria do planejamento estratégico (OLIVEIRA & CORREA, 2008).

Dentre as inúmeras escolas ou modelos do planejamento estratégico – Design, Planejamento, Posicionamento, Empreendedora, Cognitiva, Aprendizado, Poder, Cultural e Configuração -, listados e descritos por Oliveira e Correa (2008), encontramos uma de especial interesse para nós, pois “se caracteriza pela formulação de estratégias a partir de um processo coletivo/participativo”; coincidentemente, trata-se do modelo Cultural, descrito pelos autores com “a

imagem invertida da escola do poder, pois junta uma coleção de indivíduos em uma entidade integrada chamada organização” (OLIVEIRA & CORREA, 2008, p. 12). “Descoberta em Administração nos anos 80, baseada no sucesso das empresas japonesas, que pareciam fazer coisas de maneira diferente das americanas, ao mesmo tempo em que as imitava”, a “cultura” teria a particularidade de que podia ser “estudada sob o ponto de vista de algumas pessoas de fora e de dentro da organização”. As premissas da escola Cultural são descritas pelos autores como:

A formação de estratégia é um processo de integração social, baseado nas crenças e nas interpretações comuns aos membros de um organização; um indivíduo adquire essas crenças através de um processo de aculturação ou socialização, o qual é em grande parte tácito e não verbal, embora, às vezes, seja reforçada por uma doutrinação mais formal (OLIVEIRA e CORREA, 2008).

Como principal qualidade da escola, Oliveira e Correa consideram o fato de que os “membros de uma organização podem descrever apenas parcialmente as crenças que sustentam a sua cultura, ao passo que as origens podem permanecer obscuras” resultando em que “a estratégia assume uma perspectiva enraizada em intenções coletivas” de forma que “os recursos e ou capacidades da organização são protegidos e usados para sua vantagem competitiva”. Porém, advertem os autores, “o discurso da cultura em geral, explica com muita facilidade aquilo que já existe, ao invés de cuidar das questões difíceis do que pode vir a existir”. Mas, a que tipo de empresa pode interessar o modelo cultural? Tanto “a organizações com natureza missionária, com culturas ricas”, como às “organizações grandes e estabelecidas, cujas culturas estagnadas reforçam suas estratégias de longa duração”. Quanto ao “período” para melhor aplicabilidade do modelo, são sugeridos os períodos de “resistência, recomposição” e mesmo de “revolução cultural, que tende a acompanhar as reformulações estratégicas” (OLIVEIRA & CORREA, 2008, p. 13).

Tendo presente as causas históricas dos procedimentos do planejamento estratégico e suas relações estreitas com o mundo empresarial, bem como seu caráter mistificador - em que “origens podem permanecer obscuras” - e as conjunturas adequadas à sua aplicação, onde se destacam os períodos de “resistência e revolução”, voltemos ao exame das aplicações do pensamento estratégico ao planejamento urbano.

Ao analisar “o que é que, afinal de contas, se vende quando se põe a venda uma cidade”, Vainer vai verificar que “as propostas constantes de todos os

planos estratégicos, sejam quais forem as cidades, pareçam-se tanto umas com as outras”: pois, nestas propostas, “todos devem vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades”, ainda que com outra condicionante, uma vez que todas as cidades devem ter “preferência pelos investidores internacionais”. Além de ficar demonstrado “o perfeito e imediato rebatimento, para a cidade, do modelo de abertura e extroversão econômica propugnado pelo receituário neoliberal”, pois a exigência define, também, “visitantes e usuários solventes” e não qualquer “imigrante pobre, expulso do campo ou de outros países igualmente pobres” (VAINER, 2000a, p. 78-80), depreende-se que o planejamento estratégico elaborado pelos espanhóis se destina à América Latina enquanto periferia dependente do capitalismo mundial e que teriam, nos países centrais, seus compradores preferenciais.

Ou seja, além de impor pela via urbana os procedimentos de ajuste neoliberal, o novo urbanismo se propõe a adequar as cidades latino-americanas enquanto mercadoria disponível aos interesses e necessidades do capital internacional. A versão urbana dos produtos primários – dos minerais aos alimentos e, agora, aos combustíveis – a serem ofertados para complementação do sistema capitalista. Desta forma, nem pensar em programas habitacionais, urbanização de áreas periféricas ou regularização de posse, pois as demandas se dirigem para “espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança” (VAINER, 2000a, p. 79). Como tais equipamentos devem se situar em áreas com determinadas características ambientais e precisos fluxos de circulação e acesso, isto implica em um conflito claro e aberto entre os espaços visados pelo planejamento estratégico e aqueles priorizados pelo ideário da reforma urbana, que propugna investimentos justamente nas áreas “cinzas” da cidade, historicamente esquecidas pelo poder público e desprezadas pelos investimentos (exceto quando estão no seu caminho preferencial).

Isto explica porque, em alguns casos, o projeto do planejamento estratégico teve prevalência sobre o ideário da Reforma Urbana, submetendo o processo do plano diretor aos seus desígnios e mesmo, em alguns casos, compondo um processo à parte, desvinculado do planejamento territorial e das propostas distributivas do solo urbano ou ignorando o trabalho desenvolvido sem

sequer aprovação na Câmara Municipal¹¹⁸. Porém não explica como, perante a gravidade da situação urbana e da grande maioria da população, conseguiu divulgar, debater e aprovar em inúmeras câmaras municipais tais objetivos descaradamente de interesse de uma minoria endinheirada e encastelada no poder político. Relembrando as afirmações de Villaça, quanto à atual crise de dominação política da burguesia nacional e sua incapacidade em sequer divulgar seu projeto para as cidades (VILLAÇA, 2004), fica a questão: estamos frente a uma nova hegemonia burguesa no país ou a divulgação de tais projetos é parte do processo de construção e manutenção de uma hegemonia política? Acreditamos que, dando força às considerações de Villaça quanto ao papel ideológico dos planos, o seu discurso tanto se dirige para organizar, sob o controle do Estado, as reivindicações populares, quanto se presta para submeter, aos interesses maiores da burguesia, demandas originadas em movimentos políticos dos trabalhadores. Neste sentido, nada mais adequado do que considerar o planejamento urbano um processo....

Qualquer que seja o procedimento adotado, o certo é que o caminho do convencimento ideológico das massas está pavimentado pela mesma base de sempre: o interesse geral, a nação e, no caso do planejamento urbano neoliberal, como bem identificou Vainer, na “cidade-pátria”. Para Vainer, alcançar o consenso entre os cidadãos é indispensável para construção do planejamento estratégico, o que nos faz lembrar o emblemático caso de Curitiba onde, em um processo anterior à chegada ao Brasil dos consultores da Catalunha e seu projeto urbano barcelonês e graças à concordância prévia entre os setores dominantes da política e da economia local, foi possível a criação do mito hegemônico da cidade-modelo, exportada sem maiores contestações e atendendo interesses pelo mundo afora (OLIVEIRA, 2000). Entretanto, há diferenças entre os dois projetos, pois podemos afirmar que em Curitiba, muito em função da própria fragilidade dos movimentos populares organizados, o projeto urbano hegemônico acontece “pelo alto”, dispensando mesmo certas formalidades “participacionistas”. Já o projeto catalão,

¹¹⁸ No primeiro caso, temos a cidade de São Luís do Maranhão, onde o Planejamento Estratégico da Cidade foi executado após a elaboração e aprovação do Plano Diretor, mas não manteve, em nenhum momento, qualquer diálogo como o Conselho da Cidade e, diferentemente das audiências públicas e conferências do PDP, contou com a participação significativa de empresários e políticos, além do Executivo Municipal ter disponibilizado recursos financeiros e divulgação massiva, com grandes notas na imprensa e uma cerimônia de encerramento com pompa, circunstância e fogos de artifício. No segundo exemplo, está o caso mais conhecido, do Plano Diretor do Rio de Janeiro, retirado da Câmara Municipal pelo prefeito Cesar Maia, cujo processo foi analisado por Cavaliere (1997) e utilizado como referência neste trabalho.

pensado e estruturado para os espaços periféricos do capitalismo central, considera as possíveis resistências populares e por isso, “a construção política do projeto ideológico ocupa lugar de destaque”, estando embasado “em dois elementos solidários: a necessidade de uma consciência da crise e o patriotismo da cidade” (VAINER, 2000, p.92). Recuperando experiências do que seriam cidades ganhadoras, o projeto reforça o sentido, para os “principais atores públicos e privados”, da crise urbana como primeira condição para enfrentar a questão.

Não se trata, no entanto, de reconhecer a crise e buscar suas origens, pois o receituário espanhol não pretende suscitar debates sobre as realidades históricas locais; muito pelo contrário, fiel ao positivismo tecnocrata, ele toma a “realidade como um dado” e a partir dela constrói uma alternativa de integração capitalista, idêntica para toda e qualquer cidade e na qual ocupam lugar de destaque e liderança os dirigentes econômicos. Por trás de suas fórmulas repetitivas, está o discurso da “ideologia do crescimento” que, tal qual o “desenvolvimentismo”, considera como única alternativa para a crise a expansão das forças produtivas locais do capital, agora submetidas definitivamente ao imperialismo. Mais uma vez, todos os demais problemas urbanos que afligem as camadas populares – como habitação, urbanização, saneamento, transportes – se subordinam ao “desenvolvimento urbano”, pois sem negócios, não há empregos. Mas onde está a diferença com aquelas propostas dos urbanistas brasileiros, adeptos do desenvolvimento urbano, e que chegam inclusive a se constituírem em projetos de lei? O diferencial está na articulação com os interesses internacionais, no atendimento às necessidades da mundialização; por isso, o papel proeminente de consultores internacionais, pois dificilmente esta tarefa poderia ser pensada e desempenhada nos limites periféricos do país e mesmo da América Latina, contaminados pela herança nacionalista, mas devidamente colonizados por teorias externas, principalmente as que têm um certo ar de eurocomunismo. Isto explica, também, o sucesso da fórmula junto a empresários e políticos, pois estão todos devidamente convencidos e conformados com a parceria, ainda que minoritária, com os sócios internacionais. E que, se deu frutos na política nacional, constituindo a nova hegemonia e desmobilizando os trabalhadores organizados, pode muito bem dar certo no espaço urbano, principalmente em momentos nos quais ainda perduram, insistentemente, o projeto da Reforma Urbana e suas propostas de atendimento prioritário à cidade informal através do controle e taxaço dos

interesses fundiários e imobiliários, ao lado do impasse de políticas públicas de incentivo ao capital imobiliário, que atravessa toda a década de 90 em relativa crise de acumulação. (AZEVEDO, 2007)

Demonstrando o sucesso da tática adotada pelos planos estratégicos, a partir de sua divulgação e aplicação em várias cidades brasileiras, os debates e programas dos Planos Diretores pró-Reforma Urbana irão contemplar os aspectos de “desenvolvimento urbano” e, surpreendentemente, os discursos sobre a “vocação da cidade” entre as próprias lideranças populares (MARICATO, 2007b) irão ocupar, aparentemente sem nenhuma contradi o, lugar central nos debates sobre o projeto da cidade que queremos. Colocando a questão enquanto uma crise urbana ancorada na situa o desconectada da cidade em rela o aos capitais internacionais e sua soluço sendo a inevitável conexão global, a defini o de estratégias locais torna-se prioritária, pois a situa o de crise   generalizada e os concorrentes (no caso, todas as demais cidades) são incontáveis e, alguns, muito poderosos. Esta aproxima o da questão coloca em p  de igualdade toda e qualquer cidade do país e do mundo, desconstruindo a idéia de na o – por coincidência, um projeto caro ao neoliberalismo -, enquanto identidade e projeto comum aos cidadãos e tem, neste sentido, a mesma base dos projetos nacionais que o neoliberalismo irá propor para integrar o Brasil   nova configura o do poder econômico e político internacional¹¹⁹.

E aqui, mas uma vez, vale a pena atentar para o papel desempenhado pelos consultores catalães, pois somente um projeto elaborado por planejadores urbanos, com militância nas escalas urbana e intra-urbana, poderia desconsiderar, de maneira tão adequada aos interesses neoliberais, a constitui o da na o e se voltar decisivamente para o espaço local enquanto alvo fácil de gigantescas empresas multinacionais e seus negócios milionários: afinal, que capacidade de diálogo e negocia o pode ter um prefeito municipal e seus vereadores perante uma Vale do Rio Doce ou uma Alcoa, se para aquela cidade, candidata a global, tudo se resume às oportunidades de gera o de emprego e renda? Por outro lado, dirigido individualmente para cada uma das cidades com pretensões de globais, o planejamento estratégico assume o discurso da “guerra de todos contra todos” e, para isso, nega um outro princípio, indispensável para realiza o da Reforma

¹¹⁹ Tânia Bacelar Araujo se refere   “desintegra o competitiva” planejada e, em parte, executada pelo governo de FHC como planejamento regional (ARAUJO, 1999a, 1999b).

Urbana: a necessidade de uma política urbana nacional, relacionada com os objetivos e conteúdos da macro-economia, que dê conta das demandas fundiárias e habitacionais de todo o país e permita “mover o coração” da própria política habitacional.

A alegoria do planejamento estratégico não se limita a convocar a comunidade local para, juntos e esquecidos de suas dificuldades particulares (claro que apenas as dificuldades da maioria), contribuir no “desenvolvimento” da cidade em que vivem. Aqui, outra vez, o debate urbano é reflexo do debate político maior que ocorre no país, pois como apontaram inúmeros pesquisadores (COGGIOLA, 1997; PETRAS, 1997; ROMANO, 2008), os representantes da esquerda e lideranças dos trabalhadores passam a incorporar os argumentos e a lógica neoliberal e aceitar o fetiche do avanço tecnológico, “como se a tecnologia, e não a luta de classes, fosse o demiurgo da história” (COGGIOLA, 1997a, p. 70). Por esse caminho, o projeto neoliberal tem o dom de unir políticos da esquerda e da direita, pois na realidade capitalista o que interessa são iniciativas que dinamizem os negócios em geral, dentro dos quais os urbanos ocupam um lugar particular.

O que se deduz dessas constatações é que, numa sociedade cujo debate político é dominado pelo tema do crescimento econômico, pode-se concluir que todo o grupo político que seja conduzido ao poder terá interesse em criar e manter condições que incentivem a continuidade do investimento privado. Assim, passa a ser do interesse do governo que a iniciativa privada tenha êxito e prosperidade. Somente assim haverá abundância de bens e mercadorias e o pleno emprego de que tanto depende o sucesso de todos os governos nas sucessivas disputas eleitorais que caracterizam as democracias (OLIVEIRA, 2000, p. 43-44).

Porém, se o planejamento estratégico se interpõe como uma cunha no seio do projeto da RU, ele não é o único novo paradigma a assolar o campo do planejamento urbano. Também da Europa virá aquele ideário que, aparentemente contrário aos objetivos de desenvolvimento a qualquer custo do urbanismo de resultados catalão, irá congrega em nome do ambientalismo muitas das forças progressistas em oposição ao planejamento estratégico. O desenvolvimento sustentável, originado ainda na década de 60 e que tem, em Estocolmo, sua 1ª Conferência sobre Meio Ambiente no ano de 1972, tentará, pela esquerda, a unificação dos interesses comuns em nome da preservação ambiental e, em última instância, da própria espécie humana. Sua base teórica, entretanto, reflete os interesses do “primeiro mundo”, pois ao propor o “congelamento mundial do crescimento da indústria”, submete os recursos minerais dos “países

subdesenvolvidos às indústrias que já existem no ‘primeiro mundo’.” Reagindo a esta posição, o Clube de Bariloche, que congregava os interesses do “terceiro mundo” em “luta contra a imposição de limites de crescimento”, propunha a “utilização de tecnologia para melhor aproveitamento das reservas”. Uma posição conciliatória surge em 1973, durante reunião da ONU para o Meio Ambiente em Genebra, quando se cunha o conceito de “‘eco-desenvolvimento’, de autoria do canadense Maurice Strong”. Através dele se esboçam propostas que irão alimentar o futuro planejamento estratégico, pois nesta “concepção de desenvolvimento são consideradas as potencialidades locais e é valorizada a diversidade de situações e de diferentes caminhos para o desenvolvimento” (WIRTH et al., 2008).

Desta proposta despontam, também, os condicionantes políticos que irão aproximar tendências progressistas da idéia da sustentabilidade, uma vez que serão atraídos por um “desenvolvimento de base sustentada”, deixando-se seduzir pela promessa de “políticas de redistribuição de renda e de avaliação de impactos das políticas dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento” (SACHS, 1986). Nestes termos, interesses das grandes indústrias, formas de exploração de recursos naturais na Ásia, África e América Latina e necessidades de pagamento da dívida externa se combinam para configurar um possível quadro de luta anti-imperialista e afirmação nacional, retomando mesmo bandeiras históricas de muitos setores da esquerda. Entretanto, uma releitura da degradação ambiental mundial não tarda a imputar aos pobres, e não à exploração capitalista internacional, as razões das ameaças ao meio ambiente: a mesma ONU, por meio da Declaração de Cocoyok, em 1974, afirma que “a destruição ambiental dos continentes é resultante da pobreza, que leva a população carente à super-utilização do solo e dos recursos naturais”¹²⁰. Desta forma, ao invés de partir de “uma teia de relações complexas, onde agem diversos países e diferentes interesses político-econômicos e impera a exploração”, o pensamento que se torna hegemônico na questão ambiental será

¹²⁰ A utilização de tais argumentos parece ser parte do arsenal ideológico das classes dominantes, destinados a passar a idéia de que a causa da pobreza estaria radicada na maneira de ser dos próprios pobres: um filme oficial do governo do estado do Maranhão, que divulga o projeto do PAC Rio Anil em São Luís, destinado a substituir parte dos 5 km de palafitas da cidade, imputa a poluição do rio aos próprios palafitados, que ali lançam diariamente detergente, sabão e óleo de cozinha. Silenciando sobre as razões que levaram milhares de famílias a viverem em tais condições, o filme não se refere ao histórico das fábricas localizadas às margens do rio e que, como as residências dos bairros próximos, lançam seus esgotos in natura sobre as águas do Anil. Disponível em: <http://www.ma.gov.br/2008/3/16/Pagina4523.htm>. Acesso em: 25 out. 2008.

aquele que “considera que o problema (a super-utilização do solo) e a sua causa (a pobreza) se concentram no mesmo lugar” (WIRTH et al., 2008).

Além de demonstrar que a base desenvolvimentista capitalista se mantém no debate ambientalista, o processo histórico das disputas e conflitos entre os interesses destes dois blocos e a hegemonia final dos interesses dos países centrais demonstram afinidades entre as aparentemente distintas de enfrentamento da crise urbana do fim de século XX. Afinal, será a própria ONU que assume a tarefa de oficializar tal visão e, em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland e a definição oficial de “desenvolvimento sustentável” – aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem suas próprias necessidades -, confirma a posição histórica da entidade como “favorável ao pólo capitalista”. Reduzindo a questão a um “triângulo sociedade, economia e meio ambiente” fica determinado, também, o padrão de participação entre “governo, sociedade civil e iniciativa privada” (sic), que passam a assumir a responsabilidade de “abordar a inter-relação dos três fatores para delinear um desenvolvimento sadio e sustentável”. Contribuindo significativamente para a consolidação de uma mentalidade de participação local – coincidentemente favorável aos interesses capitalistas internacionais e, desde então, promovido pelas agências internacionais como FMI, BIRD, BID e outras mais -, a ONU fundamenta sua posição no interesse comum, pois “coloca a implantação da proposta como um bem para toda a humanidade”. (WIRTH et al., 2008).

Assim, ainda que, em setores minoritários da área ambiental, se mantenha a oposição a esta atitude que tenta escamotear a exploração imperialista, o essencial do projeto capitalista é assumido: a questão ambiental passa a ser incorporada nas políticas públicas enquanto uma ação local, desvinculada mesmo da escala do estado e, principalmente, da nação, reforçando a idéia de que iniciativas pontuais e individuais são capazes de construir um mundo melhor. No denominado “desenvolvimento local endógeno, onde a própria localidade é definida pelo critério de existência de recursos naturais que contribuam para seu desenvolvimento econômico”, articula-se o local com o mundial e, através de um mapeamento dos recursos existentes na região, planeja-se “de acordo com as necessidades de um suposto ‘mercado global’, em vez de ser planejado nacionalmente.” Por isso, quando o Estado, sob orientação neoliberal, se propõe implementar um planejamento em escala nacional, o plano “Brasil em Ação” de FHC,

temos o que Araujo (2000), chamou de “desintegração competitiva”, pois as ações visam prioritariamente a conexão daquelas localidades - que, pretensamente, fizeram seu dever de casa - para a constituição de corredores de exportação de produtos nacionais de forma fragmentada, sem um projeto de nação e sem atentar para os interesses da maioria da população.

A prioridade à *integração competitiva* revela uma outra opção estratégica que vai se tornando cada vez mais evidente no que resta de política de médio prazo. Com ela, o que se busca é priorizar o aprofundamento da internacionalização da economia do País. (ARAUJO, 2000, p.14)

Mas, para o presente trabalho, o relevante da questão da sustentabilidade é o conflito que ela instaura no âmbito do planejamento urbano. Pois, se ao colocar o foco sobre a necessidade de um planejamento local, ela estaria, teoricamente, contribuindo para reforçar o debate sobre a Reforma Urbana, sua premissa em subordinar tal planejamento aos interesses globais, subordina – mais uma vez – as necessidades das camadas populares ao desenvolvimento capitalista local. Sem considerar que instala, no interior dos setores progressistas, a cizânia: explorando um conflito entre urbano e ambiental, vai levar à constituição de novas oposições aos movimentos populares, contrapondo não somente urgências das demandas da população de baixa renda aos interesses de preservação do meio ambiente, como também reforçando antigas animosidades ambientais referente ao urbano:

Esta oposição está presente sob as mais variadas formas na mídia, nas formulações teóricas sobre sociedade e natureza, na regulação ambiental, nas políticas públicas, nas práticas urbanas e nos movimentos sociais, muitas vezes até nas tentativas de abordagem interdisciplinar da questão ambiental dentro (e fora) da Academia (COSTA, 1999, p. 56).

Assim, com o fechamento do século XX, parece também consumir-se a travessia neoliberal do planejamento urbano nacional. Despido de suas bases desenvolvimentistas nacionais e às voltas com temas como inserção global e preservação ambiental, a cidade ilegal irá retomar sua subordinação ao desenvolvimento da cidade legal, vendo neste processo reforçarem-se a construção de novos mitos do lugar: da sacração do patrimônio histórico às potencialidades e vocações naturais e culturais, passando pela ascendência do meio ambiente sobre as necessidades humanas. Incensados pela mídia e pelos formadores de opinião como exigências do mundo da competição e do mercado e enterrando qualquer utopia igualitária, a hegemonia neoliberal se beneficiará da ausência de um debate alternativo que, se no caso urbano, já estava circunscrito às salas e gabinetes do Congresso Nacional, contava com poderosas forças conservadoras que haviam

recuperado o controle do Estado e do governo federal e haviam também conquistado uma significativa hegemonia ideológica.

A consequência prática dessa hegemonia ideológica, ao longo das duas últimas décadas do século passado, foi a difusão, para toda a sociedade, de um sentimento de impotência, reforçado diariamente pelos meios de comunicação, que se expressava numa tendência à aceitação passiva de uma única direção, à qual todos deviam se adaptar, ou perecer (FILGUEIRAS, 2008a).

E que, para Matoso, tem seus desdobramentos no campo da esquerda, que passa a interiorizar como culpa da chamada globalização e “suas consequências no chamado ‘mundo do trabalho’ as brutais transformações atuais no emprego, no salário e no movimento sindical brasileiro”, justificando a necessidade de apropriação, por parte “dos setores mais avançados do movimento sindical, do conhecimento... do novo padrão tecnológico”, além do desafio de superar “a prática reativa reivindicativa do movimento sindical”, que deveria se juntar ao esforço de “formulação de um novo projeto de desenvolvimento nacional” (COGGIOLA, 1997a, p. 67). Fazendo coro com as afirmações do próprio presidente do FMI, para quem “os sindicatos devem marchar lado a lado com os governos e mercados”, pois estes últimos “serão impiedosos com quem não se adaptar” (COGGIOLA, 1997a, p. 68), o “vento global” arrasta, também, muitos dos representantes e intelectuais da esquerda, levando o próprio Perry Anderson a considerar FHC o “mais sofisticado chefe de Estado contemporâneo” (COGGIOLA, 1997b, p. 30), dando a entender - assim como muitos membros da esquerda nacional - que tendo o PT como “fiel da balança do novo governo e uma ponte entre o governo e a esquerda”, estaria assegurado o sucesso de uma “oposição reformista mais reformista” que o próprio FHC, misturando perigosamente as propostas da esquerda com “as esperanças da direita capitalista” (COGGIOLA, 1997, p. 34-35). Para Coggiola, a sedução da esquerda pelo governo neoliberal de Cardoso, simbolizada pela adesão de Francisco Weffort, então secretário-geral do PT, como Ministro de Cultura, se estenderia a sindicatos e parlamentos estaduais, configurando uma atitude de aliança e omissão do principal partido da esquerda brasileira e núcleo político do movimento da RU.

Neste complexo quadro de recomposição das forças políticas nacionais, em que finalmente virá à luz o Estatuto da Cidade – para significativa parcela de suas lideranças e intelectuais, a conquista maior do movimento da Reforma Urbana - , trataremos de demarcar, a seguir, as etapas e o caráter que assumem as

transformações que, desde a democratização, vinha adquirindo o Estado brasileiro e que redundará em sua subordinação aos novos interesses capitalistas internacionais, bem sintetizadas por Oliveira e com profundas conseqüências sobre o urbano, pois:

Existe uma acumulação comandada pelo capital-financeiro, ou uma acumulação à dominância financeira, como quer Chesnais, mas nunca no sentido estrito de que a valorização do capital deixou de passar pelo sistema produtivo. Ou dizendo de outra forma: a forma financeira deslocou-se da forma capital-produtivo, e a divisão mundial do trabalho é agora comandada pela oferta de capital-dinheiro, que escolhe as localizações espaciais do capital-produtivo (OLIVEIRA, 2007, p.3).

3.3 Nova República e Plano Collor, Rumo ao Neoliberalismo

A burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os instrumentos de produção e, por conseguinte, as relações de produção e, com elas, todas as relações sociais.

Karl Marx e Friedrich Engels

A administração Sarney não é, apenas, uma transição para a “normalização democrática” e os rumos políticos que serão tomados, mas representa o início do interregno – que se estenderá igualmente ao governo Collor de Melo – entre a adoção do planejamento com fins desenvolvimentistas nacionais do final dos anos 70 (o II Plano Nacional de Desenvolvimento dos militares) e a opção pelo planejamento favorável à inserção do país aos ditames do Consenso de Washington, em meados da década de 90 (os Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração). Situados entre Geisel e FHC, os governos Sarney e Collor de Melo representam, neste sentido, o indispensável desmonte de determinadas tendências econômicas nacionais, simultaneamente à desmobilização de organizações políticas autônomas, condições que abrirão caminho para o projeto neoliberal no Brasil. Francisco de Oliveira defende que, apesar “dos resultados visíveis e ostensivamente funestos” do governo Collor de Melo, “seria uma ingenuidade decretar o fracasso do plano, sob a ótica de seus resultados imediatos”. E alerta que o importante seria observar “até que ponto o Plano Collor tem condições de perdurabilidade”, para ele definida pelo seu caráter de privatização:

O sentido inequivocamente privatizante do governo Collor é o de uma forte deslocação do público em favor do privado, fundado numa incomparável privatização do público sem a correspondente publicização do privado (OLIVEIRA, 1992, p. 73).

Deste ângulo, pode-se considerar que o processo de implantação da ideologia neoliberal no Brasil apresenta uma linha de continuidade – aparentemente não planejada, mas sistematicamente pressionada desde o exterior pelos interesses internacionais e justificada internamente pela permanência da ameaça da organização dos trabalhadores - em seus objetivos políticos que parece ser uma das razões de seu sucesso. Desde o governo da chamada Nova República que esforços no sentido de lograr um descrédito geral em torno da política vêm sendo feito sistematicamente e que têm como objetivo central a desorganização dos trabalhadores, mas também a condenação, aos olhos da população, das ações políticas organizadas que dominavam o cenário nacional. Ao assumir que “a crise econômica deveria ser resolvida pelo novo regime democrático e, ao falhar nessa promessa, a Nova República potenciou o descrédito da política” (OLIVEIRA, 1992, p. 32), levando a questionamentos sobre a intocada liberdade de manifestação, estrategicamente tolerada durante todo o governo Sarney; fora desta cena pública, onde a democracia parecia se exercer a pleno vapor, e através da “aliança PMDB-PFL”, foi preservada a influência e o poder da elite política comprometida em todo o período ditatorial e da qual o próprio presidente da República era o exemplo maior. O papel decisivo desta força política conservadora, em sua maioria constituída de oligarquias regionais, foi fundamental para “bloquear o caminho das reformas”, mantendo a prática da política de gabinete, dos conchavos e dos acordos para preservação do status quo. As referências ao Centrão – formado “por todo o PFL, o PDS, os partidos de aluguel e parte substantiva do PMDB” (OLIVEIRA, 1992, p. 41) -, que se sucederam nas análises do FNRU sobre o papel reacionário da Assembléia Constituinte e que se manteve durante o processo de regulamentação dos artigos constitucionais, demonstra bem o papel estratégico desta frente anti-reformas e pró-atraso na consolidação da hegemonia burguesa e desmobilização das forças populares, nas garras da qual se envolveu o próprio movimento pela Reforma Urbana. Uma frente em contato constante e direto com o ex-ditador, Ernesto Geisel, que recebia sistematicamente, em sua residência ou em seu gabinete na NORQUISA, “uma seleta relação de personagens” da vida política nacional, composta de políticos, militares, governadores e ex-governadores, ministros de Estado, empresários”, além da ascendência que mantinha sobre presidentiáveis “como Aureliano Chaves, Marco Maciel, Antônio Carlos Magalhães, Hélio Beltrão e José Costa Cavalcanti, sendo procurado até pelos postulantes já

declarados ao cargo, como Paulo Maluf e Mário Andreazza” (COUTINHO e GUIDO, 2008).

Ao não resolver a crise econômica nacional – que, para Oliveira, inviabilizava “a continuidade da acumulação” capitalista, devido ao “peso do Estado na formação bruta de capital fixo, do setor produtivo estatal na dinâmica e seu papel financiador-articulador”, que não mais encontrava apoio nas “novas condições nos mercados internacionais” (OLIVEIRA, 1992, p. 35) – e, por isso mesmo, sem dar condições de investimentos produtivos para o capital privado, as contas públicas passam a financiar, através da dívida interna, os investimentos financeiros daqueles sem “perspectivas de lucros produtivos estáveis e de longo prazo”. Enquanto ocorria “um salutar estado financeiro das empresas privadas”, o Estado assistia a deterioração de sua “capacidade de gasto não-financeiro”, que levaram a cortes dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1992, p. 38). É sintomático que, em pleno ano constituinte e ainda sem uma agenda neoliberal em debate no país, a idéia de privatização do patrimônio público tenha sido motivo de afirmações daquele que comandou o último plano de desenvolvimento de caráter nacional, pois

em junho (de 1988), encerrando o Seminário Internacional da Indústria Petroquímica realizado em Salvador, Geisel defendeu a retirada progressiva e gradual do Estado em áreas que, segundo ele, deveriam ser naturalmente reservadas à iniciativa privada (COUTINHO e GUIDO, 2008).

Mas, à crise econômica segue-se seu rebatimento sobre o político, pois este será o momento em que surgirá a nova composição partidária no país, que sucederá a dicotomia entre MDB e Arena do período da ditadura. À direita, ao centro e à esquerda, as novas agremiações passam a representar particularidades “dos interesses atomizados ou de uma fração deles” (OLIVEIRA, 1992, p. 40), muitos condenados aos regionalismos e a uma reduzida representatividade social e, pelo menos um dele, o PDS, tem como fundador o próprio Ernesto Geisel. Para Oliveira, a incapacidade que o sistema partidário apresenta “em conduzir a situação” quanto aos “grandes temas e questões da pauta” demonstra, em última análise, a dependência do Legislativo ao Executivo, incapaz de até mesmo criar despesas, em uma antiga tradição nacional, reforçada pelo autoritarismo e não desfeita pela Constituição, o que “explica, em parte, o fisiologismo do congresso e dos partidos” (OLIVEIRA, 1992, p. 45). Esta análise, explica também o afã dos partidos em conquistar e conservar o executivo – municipal, estadual ou federal – e que, apesar das relativas diferenças entre a maioria dos partidos reorganizados ou recém-

fundados, como o PT, será o denominador comum dos programas e projetos políticos pós-democratização, mas cuja institucionalização ameaçará transformá-los a todos em “partido da ordem”. (FILGUEIRAS, 2008b, p. 201)

3.3.1 Ofensiva conservadora e projeto neoliberal no Brasil

A periferia está fadada a ser permanentemente remodelada por dinamismos das economias capitalistas centrais e do mercado capitalista mundial.

Florestan Fernandes

As influências e pressões da reestruturação neoliberal nos países centrais sobre a realidade nacional acontecerão de maneira tardia e errática, pois o Brasil foi o último país da América Latina a aderir e implementar o projeto político-econômico neoliberal (FILGUEIRAS, 2008b). Ao encontrar em desenvolvimento o processo de transição democrática e amplos movimentos populares que se organizam autonomamente em relação ao Estado e aos partidos políticos tradicionais, o projeto neoliberal se enfrenta com dificuldades que serão ampliadas devido aos conflitos internos entre as classes dominantes. A inexistência de uma hegemonia política e econômica entre as classes dominantes, dividida entre o capital industrial oligopolizado e o capital financeiro, ambos privilegiados por todo o período da ditadura (SAES, 2001, p. 52-53), se torna evidente com a transição democrática e a reestruturação capitalista internacional, assumindo contornos dramáticos durante a eleição presidencial de 1989 e da qual Collor de Melo emerge vencedor (OLIVEIRA, 1992). A permanência de resquícios da ideologia do desenvolvimentismo e do Estado planejador e investidor, entre setores da burguesia nacional (FILGUEIRAS, 2008), comprovam esta indefinição política e falta de consenso quanto aos rumos a seguir. Ainda que a posição assumida pelo governo em relação à dívida externa “permita detectar a preponderância política persistente do capital bancário”, assim como “os protestos, mais ou menos velados, da burguesia industrial” (SAES, 2001, p. 58-59), a dependência que o capitalismo nacional tem para com o sistema internacional o torna incapaz de construir a hegemonia sem a clara definição do seu papel na divisão internacional do trabalho, “pois suas burguesias, completamente subordinadas ao imperialismo, já não possuem qualquer tipo de projeto que se possa denominar de nacional”

(FILGUEIRAS, 2008, p. 9), fato, aliás, há muito detectado por Florestan Fernandes em sua obra seminal, *A Revolução Burguesa no Brasil*, pois

O que entra em jogo aí não são as compulsões igualitárias de uma comunidade política nacional, mais ou menos complexa e heterogênea, mas o alcance dentro do qual os interesses de classe podem ser impostos por mediação do Estado a toda comunidade nacional e tratados como se fossem “os interesses da nação como um todo” (FERNANDES, 2006, p. 350).

Paradoxalmente, serão as mobilizações políticas das classes trabalhadoras que irão manter na defensiva as classes dominantes e levá-las a ver como secundários seus interesses particulares em nome da defesa da dominação de classe. Esta atitude se manifesta já no processo eleitoral que opôs Collor a Lula, quando a candidatura da frente de esquerda “tendeu a transformar numa crise de hegemonia”, levando a que “todas as diferenças anteriores, que eram enormes, se apagaram, para constituírem um bloco completamente homogêneo” (OLIVEIRA, 1992, p. 21). Desta forma, é possível afirmar, com Boito Jr., que o processo político de implantação da ideologia neoliberal no Brasil, que vai resultar na desmobilização das camadas populares e na nova aliança entre classes dominantes nacionais e internacionais, tornou

a burguesia brasileira mais unida e mais conservadora, ao mesmo tempo em que produziu divisões políticas novas no campo das classes trabalhadoras, o que tem criado muitas dificuldades para o avanço do movimento popular no Brasil das décadas de 1990 e de 2000 (BOITO Jr, 2003, p. 3).

Apesar do controle exercido pelos militares durante o processo de “transição”, que se estende inclusive sobre a composição conservadora da Assembléia Constituinte – aliada ao fato de se realizar com um “Parlamento ordinário”, que implica diminuição da importância da sua tarefa, com a “atenuação dos efeitos politizadores decorrentes de um verdadeiro processo constituinte”¹²¹ (SAES, 2001, p. 43) -, a força dos movimentos populares organizados não só conquista direitos significativos na Carta Magna como mantém, durante o governo da Nova República, a mobilização e as lutas políticas. Para Saes (2001, p. 44), “o crescimento do sindicalismo combativo e anti-pelego”, o salto qualitativo da “experiência político-partidária”, expresso na fundação do PT e o “trabalho

¹²¹ Saes lança mão do exemplo da democratização do Estado português, iniciada em 1974 com a revolta da baixa oficialidade contra o generalato e a ditadura militar, e que resultou em um governo provisório, cuja finalidade foi organizar o processo constituinte, tarefa confiada a um Parlamento eleito para essa finalidade e não a um Parlamento ordinário, como no caso brasileiro que, além de tal esvaziamento, se deparou com a pressão permanente dos militares e o casuísmo do governo central. (2001:43-44)

organizacional e de propaganda realizado pela esquerda marxista”, são dados inequívocos da manutenção da presença e pressão das camadas populares sobre o poder capitalista naquele período e que terá sua maior comprovação com as eleições presidenciais de 1989, quando a frente de esquerda esteve a um passo de alcançar o poder, sendo necessária a utilização dos procedimentos antiéticos articulados com divulgação tendenciosa dos fatos para impedir a consumação desta tendência¹²².

Entretanto, significativamente, o cenário das eleições foi dominado por um tema que subordinava aquela mobilização política das camadas populares a questões mais amplas e gerais que, desde meados dos anos 80, vinham sendo expostas como prioritárias para toda a nação. A crise econômica e a incontrolável inflação – decididamente, com seus efeitos mais graves sobre os baixos rendimentos da população de baixa renda – foram as bandeiras de que se serviram as classes dominantes para unificar, mais uma vez, em torno da defesa de pretensos interesses gerais, a mobilização popular que, “ultrapassando os limites do economicismo”, ameaçava a hegemonia capitalista brasileira¹²³. Sobrepondo-se ao debate que tomava o sentido de uma afirmação política das camadas populares, o tema do desenvolvimento nacional e as alternativas à crise econômica passam a dominar o conteúdo da disputa eleitoral, diluindo o sentido de luta de classes que decididamente vinha tomando o processo político.

Na virada dos anos 1990, a exasperação da inflação na casa dos 89% ao mês jogou por terra a longa acumulação de todo o período anterior. Um salvacionismo intenso percorreu a espinha dorsal da sociedade, varrendo com as relações entre classes e interesses, representação e política. Uma perversa pedagogia da inflação havia castigado duramente os valores democráticos, exceção na já longa história da República, e a sociedade inteira clamou por uma mudança radical, drástica e rápida (OLIVEIRA, 2003, p. 200-201).

Mas, para que tal fato acontecesse, pareciam ser necessários argumentos mais fortes que as possíveis ameaças de desestabilização nacional; na

¹²² Oliveira demonstra as relações de interesse entre classes dominantes e a candidatura de Collor de Melo no segundo turno das eleições de 1989, para ele, “uma guerra de classes, devido à crise do regime que, pela ascensão ao primeiro plano do candidato Lula, tendeu a transformar-se numa crise de dominação social, ou numa crise de hegemonia”. (1992, p. 17-21)

¹²³ De maneira idêntica a de Saes, Luiz Filgueiras defende essa ultrapassagem do economicismo pela “mobilização política dos trabalhadores a partir da constituição do MST, da criação da CUT e do PT e na realização de cinco greves gerais entre 1983 a 1989” (FILGUEIRAS, 2008b, p. 181). Também para Oliveira, o PT – “provavelmente a maior criação política da história brasileira do século XX depois do PCB em 1922” -, a CUT e o MST são as grandes “invenções’ do período” (OLIVEIRA, 2003, p. 195-196), provocando efeitos assustadores sobre as classes dominantes em um período de crise de sua hegemonia.

verdade, tornava-se necessário que a própria desestabilização econômica batesse à porta de cada um dos brasileiros. No relato de Anderson, é possível entender como isso se deu:

Um amigo neoliberal da equipe, sumamente inteligente, economista destacado, grande admirador da experiência chilena sob o regime de Pinochet, confiou-me que o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta – como a maioria dos funcionários do Banco Mundial tolamente acreditava –, mas uma taxa de inflação demasiado baixa. "Esperemos que os diques se rompam", ele disse, "precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país". Depois, como sabemos, a hiperinflação chegou ao Brasil, e as conseqüências prometem ou ameaçam – como se queira – confirmar a sagacidade deste neoliberal indiano. (ANDERSON, 1995, p. 8)

Até o fracasso do Plano Cruzado, e de todos os demais que o sucederam, as forças do Capital mantinham certa coesão “na defesa de um projeto neo-desenvolvimentista como resposta à crise do Modelo de Substituição de Importações, que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos” (FILGUEIRAS, 2008b, p. 182). Neste sentido, o governo Collor de Mello será decisivo para que o projeto neoliberal fosse “se desenhando e se fortalecendo, passando do campo meramente doutrinário para se constituir em um programa político” (FILGUEIRAS, 2008b, p. 182). Neste sentido, é possível relacionar a derrota política e eleitoral do PT com o avanço do neoliberalismo no país, até então com fortes resistências devido à presença do movimento popular e ao conteúdo da Constituição Federal. A oposição e o combate a estes dois obstáculos, transformados em alvo tanto do Governo Collor quando do Governo Cardoso – mas que, desde o Governo Sarney, já eram tidos causa da ingovernabilidade nacional -, marcam o processo de constituição de “um novo domínio ideológico da burguesia no Brasil”, que, para Boito Jr., se baseou nos ataques “contra os gastos excessivos do Estado e os privilégios dos funcionários públicos”, abrindo o espaço necessário para a “pregação privatizante” do neoliberalismo (FILGUEIRAS, 2008b, p. 185) e sua conseqüente hegemonia política no país. Pois,

não pode haver a menor dúvida de que a desregulamentação do mercado de trabalho, a flexibilização do trabalho – em suas diversas dimensões – e o enfraquecimento do poder político e de negociação das representações das classes trabalhadoras se constituem, desde o início, em um dos pilares fundamentais do projeto político neoliberal, redefinindo radicalmente, a favor do capital, a correlação de forças políticas (FILGUEIRAS, 2008b, p. 189).

As conseqüências destes cortes são profundas sobre a população de baixa renda, significativamente concentradas nas cidades, pois de 1989 a 1999, 3,2 milhões de postos de trabalho assalariado são perdidos, sendo 2 milhões no setor industrial, fazendo o índice de desempregados saltar de 1,8 milhão para 7,6 milhões, com a taxa de desemprego indo de 35 para 9,6% (OLIVEIRA, 2006:36).

Na "década perdida", de 80, ocorreu uma queda do PIB per capita à razão de 0,5% a.a., retração dos investimentos e crescimento da concentração da renda. No mesmo período observa-se a reversão da tendência histórica de melhoria das condições de vida e de diminuição de pobres nas cidades. Com efeito, estudo recente indica que em 1960 existiam 41,4% de pobres no Brasil. A expansão posterior fez esta proporção cair espetacularmente para 24,3% em 1980; perto do final da década de 80, o número de pobres se elevou para 39,3%. Nas áreas urbanas, o mesmo trabalho mostra que nesta década ocorreu o aumento do número absoluto de domicílios pobres em relação à década de 70 (RIBEIRO, 1993, p. 2-3).

Os efeitos tomam dimensões graves quando relembramos que, já no primeiro ano da Nova República, medidas foram tomadas com relação à política habitacional e ao movimento de mutuários organizados nacionalmente. Ao resolver o impasse pela concessão de um subsídio aos inadimplentes, o governo não somente esvaziou o movimento como assumiu, para o SFH, novas perdas que agravaram substancialmente seu *deficit*¹²⁴. A decisão seguinte do governo foi a extinção do próprio BNH, apesar da existência de “uma comissão de alto nível para propor sugestões”, medida ainda mais grave, pois não significava o enfrentamento da questão urbana e habitacional, deslocando-se os temas para o interior da Caixa Econômica Federal, onde eram “objetivos setoriais” que, em um banco comercial comprometido com “equilíbrio financeiro e retorno de capital aplicado”, acabaram dificultando “programas alternativos voltados para os setores de menor renda” (AZEVEDO, 2007, p. 16). Ou seja, ainda que formalmente subordinada a um Ministério, a política urbana e habitacional mantinha a filosofia imposta pela ditadura militar, com a “definição e implementação concreta da política” cabendo a uma instituição financeira, pois “a Caixa Econômica Federal foi o carro-chefe da política habitacional vinculada ao Sistema Financeiro da Habitação”, quando as COHABs foram transformadas, de agentes promotores, “a simples órgãos assessores” (AZEVEDO, 2007, p. 17).

¹²⁴ Azevedo aponta para o caráter de “política pública de distribuição de renda às avessas” desta medida que, para faixas de rendas altamente diferenciadas, determina o mesmo índice de correção, ignorando o valor e as características dos imóveis subsidiados (AZEVEDO, 2007).

A própria crise fiscal do Estado, ao impor limites na ação das Companhias Estaduais de Habitação, exigindo regularidade das dívidas de estados e municípios, reduziu a capacidade de produção habitacional e transferiu, à iniciativa privada, os créditos para habitação popular, que acabaram inacessíveis à população de baixa renda pela “elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais”, passando a atender “famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos” (AZEVEDO, 2007, p. 17). Desta forma, será através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais - que “apresenta muitos pontos em comum com os programas alternativos que o antecederam (PROFILURB, PROMORAR, João de Barro etc.)” – que a população com rendimentos até três salários mínimos terá acesso à moradia. Subordinado à Secretaria Especial de Ação Comunitária, o programa terá o mesmo destino irregular, dependente de verbas a fundo perdido do Orçamento Geral da União, fortemente comprometidas com a inflação que atuava sobre os preços dos materiais e serviços, o desenho institucional do programa – entregue a uma coordenação estadual encarregada de celebrar convênios com prefeituras e os interessados no projeto, organizados em associações – o tornou “uma presa fácil do clientelismo e de toda sorte de tráfico de influências” (AZEVEDO, 2007, p. 18), pois

A experiência histórica brasileira mostra que sempre que um programa habitacional altamente subsidiado permite um grau muito alto de liberdade na alocação de recursos, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam seriamente prejudicados (AZEVEDO, 2007, p. 18).

Apesar destas subordinações políticas clientelistas e regionais, segundo Azevedo, o programa foi capaz de produzir um impacto positivo em termos quantitativos sobre o déficit habitacional, incapaz, porém, de fazê-lo escapar de seu encerramento, junto com a administração federal de Sarney. A pressão da carência de moradia na faixa até cinco salários mínimos levará o curto governo Collor a montar o Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH, que se “propunha a financiar em 180 dias cerca de 245 mil habitações”. Financiado totalmente com recursos do FGTS e “juros entre 3,5 a 5,5% ao ano para o mutuário final”, o plano oferecia três programas, para moradia populares, lotes urbanizados e um terceiro, de ação municipal, que combinava unidades acabadas e lotes urbanizados. Além do conhecido clientelismo, o lobby das empresas de construção civil, presente em muitos estados – principalmente nos do Nordeste – não alcançou cumprir suas

metas e, com a facilidade dada em 1991, para “quitação da casa própria pela metade do saldo devedor ou pelo pagamento das mensalidades restantes sem correção e juros”, mais uma vez a clientela de classe média foi beneficiada, pois conseguiu “liberar seus imóveis por preços bastante acessíveis” (AZEVEDO, 2007, p. 18-20).

Ao suceder a Collor, após sua destituição, o governo Itamar lança dois programas voltados para atuação nos municípios, o Habitar Brasil, para aqueles com mais de 50 mil habitantes e, para os menores, o Morar Município. A principal novidade era a exigência da criação, por parte do Estado ou município interessado, de Conselhos e Fundos de Bem-Estar Social, além da parceria a ser firmada com organizações comunitárias locais. Abertos à urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e construção ou melhorias de moradias, os “beneficiários desses programas deveriam ser proprietários ou ter a posse dos terrenos”. A execução das obras tinha uma dupla modalidade, sendo os programas voltados para a moradia executados sob regime de trabalho de ajuda mútua ou auto-ajuda, enquanto infraestrutura e equipamentos comunitários permitia tanto administração direta ou contrato com empresas privadas, cabendo em ambos os casos assistência técnica interdisciplinar do governo estadual ou municipal. Mensalidades em torno de 5% do salário mínimo vigente, pelo período de cinco anos, eram exigidas para efetuar a transferência legal do imóvel aos beneficiários, permanecendo como patrimônio do fundo estadual ou município até que esta se efetivasse (AZEVEDO, 2007, p. 21).

Para Azevedo, a exigência de criação dos Conselhos e Fundos Estaduais ou Municipais comporta uma dupla consequência, pois ao mesmo tempo em que democratiza as decisões – uma vez que a sociedade civil deve estar representada -, o mesmo desenho para todos os municípios leva a uma padronização que resulta em formalização, tal como os casos dos Conselhos de Saúde, Educação, Criança e Adolescente, Assistência Social. Por outro lado, ao não regularizar, no nível federal, os recursos necessários para que o programa não dependesse de verbas provisórias e nem efetivar o Conselho Federal, que articularia aqueles nas instâncias estaduais e municipais, o governo Itamar foi incapaz de fortalecer institucionalmente os programas. O autor também identifica, na proposta, uma relação com o debate já em curso na Câmara de Deputados sobre a constituição do Fundo e Conselho Federal para a área habitacional, desde início dos anos 90 e que reuniu “determinados blocos de interesses: parte da burocracia pública da política

habitacional”, constituída pelo Fórum de Secretários Estaduais de Habitação, os “construtores e o setor popular organizado”. Ao lado da “busca da restauração de uma nova aliança entre os interesses envolvidos no financiamento, produção e uso da moradia”, havia a “preocupação de não deixar exclusivamente na mão de um órgão governamental os rumos da política habitacional”, configurando o que Azevedo considera “um tipo de participação neo-corporativa em que segmentos da sociedade civil teriam assento”, porém mesmo na composição e formato institucional, seus participantes não lograram chegar a um consenso, destacando-se a proposta do movimento popular, única na qual “os representantes da sociedade civil seriam majoritários” (AZEVEDO, 2007, p. 22-23).

O governo FHC, através da Secretaria de Política Urbana, irá propor a integração da questão habitacional com a política urbana e de saneamento, chegando a defender “uma política fundiária urbana adequada de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos”. No aspecto da execução das políticas, mantinha-se o interesse na descentralização, com os municípios como “agentes promotores da habitação popular”, diversificando-se linhas de ação, que incluíam urbanização de favelas, recuperação de áreas degradadas, geração de tecnologias simplificadas e priorização de formas associativas e cooperativas combinadas com programas de assistência técnica às entidades comunitárias. Mas, ainda que amplo e democrático, as linhas do programa habitacional de FHC se caracterizam pela prioridade dada a faixas de renda acima dos três salários mínimos, tendência que irá se confirmar com a aprovação da Lei Federal 9.512/97, do Sistema Financeiro Imobiliário que, separado do SFH e seus recursos advindos da caderneta de poupança e do FGTS, abre o mercado imobiliário nacional a investimentos internacionais. Como consequência desta abertura, a indispensável segurança ao capital financeiro é dada pela alienação fiduciária, que torna o mutuário proprietário do imóvel somente quando quita o financiamento, além do afastamento do Estado nas contratações, deixando a definição de prazos e taxas de juros dos financiamentos entre vendedor e comprador (AZEVEDO, 2007, p. 25-26). Feita na medida para atrair capital internacional e fundos de pensão, a nova lei irá provocar a abertura do capital de grandes incorporadoras e semear as condições favoráveis ao *boom* imobiliário que, em meados de 2007, passará a ocorrer nas principais cidades do país.

Entretanto, os impasses, reformulações e projetos inacabados, que caracterizam os planos para as cidades brasileiras no período que vai do governo Sarney à era FHC nada mais são que as próprias idas e vindas características do processo de implantação do modelo neoliberal à realidade política e econômica do país. Neste período, as tentativas de esboçar uma política urbana nacional estarão subordinadas a uma tarefa prioritária para as classes dirigentes, qual seja a constituição da nova hegemonia em seu seio e o controle dos movimentos populares que ameaçavam sua dominação.

Havia, então, um eixo unificador entre os empresários e os economistas acadêmicos de oposição (heterodoxos), críticos da política econômica ortodoxa recessiva do início dos anos 1980. Era a defesa de um projeto neodesenvolvimentista como resposta à crise do MSI (Modelo de Substituição de Importações), que ainda reservava ao Estado as funções de planejamento e implementação de investimentos estratégicos (FILGUEIRAS, 2008b, p. 182).

A construção desta hegemonia será resultado das gestões de Fernando Henrique Cardoso que, à frente do governo federal, avançará na desmobilização das organizações populares e na constituição do elo dependente com o sistema capitalista internacional.

3.3.2 FHC: Reforma do Estado e “desintegração” competitiva neoliberal

Em última análise, também os processos de desenvolvimento são lutas de dominação.
Max Weber

O governo de FHC, desfrutando de uma relativa hegemonia política e avançando em contatos internacionais com os países centrais, irá retomar a prática do planejamento nacional, após o intervalo protagonizado por Sarney e Collor de Melo. Recordemos que a última versão de um projeto de planejamento em escala nacional se dera com a dupla Geisel-Golbery e sua intenção de avançar no desenvolvimento e conclusão da segunda revolução industrial brasileira, isto é, capaz de permitir ao país a produção de bens de capital, superando a fase de produção de bens duráveis. Mas, enquanto o projeto da ditadura militar conservava o acento no desenvolvimentismo nacional e tinha interesses políticos na descentralização das forças econômicas – que pretendiam neutralizar a concentração, em São Paulo, dos principais adversários do regime, como Lula,

Ulisses Guimarães e mesmo FHC (NATAL, 2005) -, o governo Cardoso pretendia a redução do papel e da centralidade do Estado no processo, através da abertura e da liberalização comercial, financeira e do mercado de trabalho, daí resultando que passa a ser decisiva “a redefinição e imbricação de dados espaços nacionais com a dinâmica do capitalismo central”. A proposta da “integração competitiva” tem, então, a infra-estrutura como verdadeiros eixos, tocados pelo setor privado e orientados, sobretudo, para as saídas do país, portos e aeroportos, claramente orientados para o mercado externo, e “deixando uma série de lugares “apagados”.” A modernização de aeroportos, a privatização de rodovias e dos setores de comunicações e elétrico foi articulada com uma política de turismo que privilegiou a “revitalização de certos centros históricos, notadamente na região Nordeste”. (NATAL, 2005)

Porém, para a realização deste projeto de “desintegração competitiva” torna-se indispensável e simultaneamente a reestruturação do próprio Estado brasileiro, que o governo FHC tratará de levar a cabo através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, para o qual foi criado especialmente o Ministério da Administração e Reforma do Estado, MARE. Seu ministro, Bresser Pereira, é autor do projeto e, por meio do texto “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, expõe os quatro “componentes básicos que levarão ao Estado Social-Liberal do século XXI”: 1) redução das funções do Estado, diminuindo seu pessoal através de programas de privatização, terceirização e publicização, isto é, “transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos” prestados pelo Estado; 2) redução do grau de interferência do Estado, através de “programas de desregulação”, de forma a aumentar recursos aos “mecanismos de controle via mercado”, com a finalidade de promover “a capacidade de competição do país em nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição nacional”; 3) “aumento da governança”, através da reforma fiscal e administrativa rumo ao gerenciamento, separando “a formulação de políticas públicas e sua execução” e, finalmente, 4) “aumento da governabilidade”, com a finalidade de “aperfeiçoar a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta”, pela “intermediação de interesses” via “instituições políticas” (PEREIRA, 2007).

Estes quatro componentes básicos tinham, no conteúdo da Constituição de 1988, barreiras intransponíveis, obrigando em 1998, que o governo fizesse “todo

o tipo de acordo, armação e conchavo para aprovar as Emendas Constitucionais 18, 19 e 20". (ALVES, 2008:1)

A emenda 18 garantiu a desvinculação dos servidores civis dos militares, garantindo a possibilidade de reajustar os paladinos da repressão em qualquer momento, para manter o setor repressivo do seu lado. Com a emenda 19, ele acabou com a estabilidade; introduziu o contrato trabalhista por meio de emprego público (que se assemelha a CLT sem os direitos que há na mesma); legalizou o processo de alteração dos órgãos para Agência Executiva e Organizações Sociais, permitindo a privatização dos mesmos através do Contrato de Gestão; criou as gratificações, permitiu a formação de carreiras diferenciadas, instituiu a tal carreira típica e inventou as avaliações por desempenho (na verdade são punições por desempenho); entre outras várias mudanças. Com a Emenda 20, por sua vez, legalizou o processo de privatização da previdência e dos fundos de pensão, uma exigência taxativa do FMI, pois é um dos cinco negócios mais lucrativos do mundo (ALVES, 2008, p. 1).

A truculência da administração FHC em seus procedimentos de adequar a Carta Magna aos seus objetivos se estendeu a toda uma série de atos “que marca o caráter ditatorial do Governo”, pois “rebaixou salários; reprimiu trabalhadores; incentivou e permitiu a continuidade da Lei de Segurança Nacional e editou a Lei de Responsabilidade Fiscal” impondo “aos prefeitos e governadores a mesma prática, forçando-os a privilegiar o pagamento da dívida e a reforma administrativa nos estados e municípios” (ALVES, 2008, p. 2). Mas, desta forma, alcançou as condições necessárias para avançar nos quatro pontos de seu programa de reforma do Estado. Neste sentido, assume papel estratégico a proposta de aumento da chamada “governabilidade”, por meio do qual foi possível fortalecer o setor privado (através da criação da esfera do público não estatal), pois “os modelos de Organização Não Governamentais não são outra coisa que propriedades privadas”, onde estas “acabam ocupando o vazio e a insuficiência do Estado e contribuindo, com todas as suas contradições, para as mudanças principais que vêm ocorrendo nesse período” (ALVES, 2008, p. 26), ao mesmo tempo em que abriam canais de participação domesticadas. (MONTAÑO, 2003)

Mas se é possível identificar, quando da Reforma do Estado empreendida pelo Governo FHC, este novo papel das ONGs, não podemos esquecer o movimento histórico – que se assemelha ao próprio processo vivido pela sociedade brasileira nas três últimas décadas do século XX – que tais organizações irão percorrer. Neste processo, sistematizado por Ilse Gomes Silva (2003), podemos identificar que, desde a década de 70 e no bojo de um projeto de autonomia da sociedade civil em relação ao Estado, a Igreja Católica – para centrarmos na

entidade de maior relevância, visibilidade e consistência em relação aos movimentos populares urbanos, conforme vários autores (BALDEZ, MARICATO, ROLNIK, SADER, SINGER, entre outros) - iniciou a “criação de instituições cujo objetivo era dinamizar a sociedade civil” (SILVA, 2003, p. 38). Em um processo que busca ajuda internacional como uma das “alternativas à omissão do Estado em prover serviços públicos” e que, através da Teologia da Libertação, assumem forma “de centros de assessoria ao movimento popular”, as ONGs católicas “aproximaram-se cada vez mais da institucionalidade, sendo peças fundamentais nas mobilizações pelas emendas populares na Constituinte de 1987”. Nos anos 90, acompanhando o enfraquecimento das mobilizações populares e mesmo as revisões teóricas da esquerda, “a corrente conservadora se fortalece, imprimindo às políticas encaminhadas por essas organizações critérios de ‘eficiência’ e preocupações com ações propositivas, secundarizando as atividades de assessoria”. Silva (2003, p. 30-39) realça, neste percurso, “a trajetória da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional”, com papel relevante na organização e elaboração de políticas do FNRU e que “ilustra muito bem essas distintas etapas da Igreja junto aos movimentos populares”. Outro fato relevante, na genealogia das ONGs, é “o papel dos intelectuais brasileiros nesse processo de mudança de rota dos movimentos populares”, pois suas direções estavam ocupadas pela

maioria dos intelectuais identificados com as lutas populares que, posteriormente, ocuparam cargos nos governos pós-ditadura militar e, na década de 1990, assumiram os altos escalões do governo federal. Como representativo dessa trajetória, pode-se mencionar o presidente Fernando Henrique Cardoso e parte de sua equipe de governo (SILVA, 2003, p. 39).

Ao afirmar que “a base ideológica e material das políticas neoliberais” já se encontrava “em fase embrionária no interior dos movimentos populares, desde o final da década de 1970”, tendo sido “definida, paulatinamente, ao longo das décadas subseqüentes”, Silva (2003, p. 40) nos leva a entender porque “a retirada do Estado da área social tenha sofrido tão pouca resistência por parte dos agentes diretamente envolvidos ou prejudicados com as políticas neoliberais”. Quando articulamos, a este contexto dos anos 90, a situação de desemprego e informalidade de significativa parcela dos trabalhadores brasileiros, simultaneamente, fora do “débil sistema de proteção social e sujeitos a uma jornada de trabalho mais exaustiva”, tornam-se claramente visíveis as razões da “pouca disposição para participar de mobilizações”. Mas, aqui vale ressaltar o papel estratégico que as ONGs – “alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e

os sujeitos políticos” - tiveram, e ainda tem, na legitimação e consolidação das políticas neoliberais, pois elas “tanto desmobilizam os movimentos sociais como obscurecem o processo de privatização dos serviços públicos” (SILVA, 2003, p. 41). Estavam dadas as condições para as novas relações que o Estado manterá com os movimentos populares e que irão pavimentar o caminho das reformas necessárias ao projeto nacional neoliberal.

Na década de 1990, para o governo, a participação popular somente é considerada legítima se for por meio de canais institucionais. Fora disso, qualquer manifestação popular é criminalizada. Um bom exemplo dessa política foi a forma militarizada com que o governo federal reagiu à greve dos petroleiros e às manifestações do MST (SILVA, 1992, p. 44).

Com a institucionalização, ainda que velada, das entidades representativas dos movimentos dos trabalhadores, as novas formas de organização e mobilização das camadas populares passam por uma significativa transformação em relação às práticas populistas que se manterão muito mais como artifícios eleitoreiros do que como movimentos políticos, graças ao clientelismo ancorado “em certas estruturas peculiares à sociedade brasileira, como as fortes desigualdades sociais e regionais, um mercado de trabalho em grande parte desestruturado e uma forte intervenção do Estado em sentido amplo” (OLIVEIRA, 1992, p. 108). Talvez neste sentido, tenha razão o então presidente Cardoso quando afirmou que, com ele, se acabava a era Vargas e que foi entendido por muitos como uma referência ao papel do Estado enquanto defensor de uma política de desenvolvimento nacional. Provavelmente, FHC se referia às novas formas de relacionamento da sociedade civil com o governo, pois as ONGs representam o meio para pôr fim a um período no qual as massas se dirigiam diretamente ao Estado, sem intermediários (WEFFORT 1980) e passam a se pronunciar em eventos previamente programados, nos quais só parece faltar um ostensivo serviço de cerimonial para o toque final da domesticação alcançada. Nas demais ocasiões, devem deixar o trabalho para seus representantes que, em mesas de negociação, conferências e submissão de projetos, levam suas reivindicações nas formas da lei e da etiqueta, pois afinal, para Francisco de Oliveira, a intelectualidade também está domesticada pela mudança de posição na estrutura social,

Seu grito de guerra mais radical, hoje, é o da democracia que seria esplêndido, se não escondesse até que ponto houve um processo de dessocialização das mesmas com o destino das classes populares ou, mais precisamente, com os trabalhadores manuais (OLIVEIRA, 1992, p. 114).

Para Montaña (2003, p. 270-271), a “monumental inflexão” ocorrida na relação entre movimento social / ONG, que “concebida para ficar ao lado e apoiando o movimento social, passa agora a ser o ator principal nessa relação”, longe de ser um fenômeno brasileiro, teria características mundiais, sendo mesmo consequência das políticas de ajuste neoliberal. Para Petras, haveria, então, “uma relação direta entre o crescimento dos movimentos sociais que desafiam o modelo neoliberal e o esforço para subvertê-los através da criação de formas alternativas de ação social, através de ONGs” (MONTAÑO, 2003, p. 272). Assumindo o papel de “militantes ao invés de funcionários”, os membros da ONG passam a ocupar o lugar do membro da organização popular, “sem recursos, relativamente desmobilizada, com menos adeptos”, e seus métodos gerenciais de atuação lhes dá “um ar de maior eficiência e passa a constituir uma distinção central com os movimentos sociais”. Daí para uma relação de parceria com o Estado, e mesmo com empresas, é apenas um passo, mas que terá de ser dado a partir de um relacionamento “dócil, despolitizado e despolitizador, funcional ao projeto neoliberal de reestruturação sistêmica” (MONTAÑO, 2003, p. 272-273), tudo isso significando que: “Da luta (dos movimentos sociais), passa-se à negociação (entre ONG e Estado), de relação de interesses conflitantes (das organizações populares), à relação clientelista”.

Neste processo de hegemonização das ONGs há, evidentemente, uma dominação ideológica que, mais uma vez, lança mão de um hipotético “interesse geral”, bandeira de luta da sociedade civil, enquanto bloco homogêneo, contra o Estado. É possível identificar semelhanças entre a fragmentação das organizações populares, ação efetivada com a participação decisiva das ONGs, e o processo que esvaziou o sindicalismo brasileiro de sua capacidade política de mobilização e organização, combatida durante toda a democratização nacional e que se consolida no governo FHC com a derrota da greve dos petroleiros (COGGIOLA, 1997; BIANCHI, 1997). Submetidos à ideologia neoliberal e à máxima cunhada por Margareth Thatcher – “There is no alternative” –, influentes setores da esquerda sindicalista irão dar por certa e líquida a limitação da “capacidade dos Estados nacionais de promoverem políticas expansionistas”, ameaçados com a “exclusão do mercado mundial de capitais” e os ataques especulativos à sua moeda, temas que compunham os textos para debate da 8ª Plenária Nacional da CUT (COGGIOLA, 1997a, p. 70). Assumindo a relevância das políticas de estabilização e negando o papel decisivo da “âncora salarial” como “único sustentáculo possível de “ajuste” do

capital em períodos de crise”, a maioria das entidades sindicais irá coroar um processo de “colaboração de classe” que, travestido como necessário para a estabilização da moeda nacional, permitiu a superação da “crise da ditadura militar e o ascenso operário de 1979-1980” (COGGIOLA, 1997a, 76-81). Para Oliveira (1999), recriação da política contra sua destruição pelo governo FHC, as chamadas “câmaras setoriais” têm um reverso, pois, na prática, significaram que o “diálogo entre patrões e empregados, antes travado basicamente no âmbito sindical”, foi transferido “para o círculo mais apertado da empresa”, e “aquilo que se conhecia como “reivindicações de classe” se transformou em ‘reivindicações de categoria’” (COGGIOLA, 1997, p. 67), com efeitos funestos para o movimento operário, pois

Abre um processo de fragmentação da classe trabalhadora, permitindo que uma única categoria acabe tendo vários sindicatos, o que colabora com uma das facetas mais nocivas da atual política da classe capitalista (nacional e internacional), que é o de fragmentar a organização da classe até chegar ao sindicato por empresa (COGGIOLA, 1997, 68).

Salta à vista a semelhança deste movimento, que levou as reivindicações operárias a se debaterem em “círculos mais apertados”, com o ocorrido no processo de institucionalização das lutas dos movimentos urbanos que, desde a Constituição de 1988, passaram a contar com espaços diferenciados e “fragmentados” para suas demandas, através de consultas populares, audiências e conselhos. Além de intocados pelas reformas neoliberais e jamais condenados enquanto fatores de “ingovernabilidade”, os procedimentos participativos exigidos pela Carta Magna estão hoje consolidados como práticas administrativas dos municípios brasileiros e são exibidos como prova da democratização da gestão pública. Juntamente com o que Filgueiras considera a “fase de aperfeiçoamento e ajuste” do modelo neoliberal, “na qual amplia-se e consolida-se a hegemonia do capital financeiro no interior do bloco dominante” (FILGUEIRAS, 2008b, p. 186), o segundo governo FHC conseguiu direcionar, através da normatização das atividades das ONGs, a institucionalização e domesticação dos movimentos populares. Tanto a nova hegemonia capitalista quanto o controle sobre as lutas populares serão transmitidas ao próximo governo, finalmente uma frente de esquerda que, ironicamente, irá assumir o poder federal com os movimentos dos trabalhadores em adiantado estado de desmobilização política e de cooptação ideológica. Condições que contribuirão decisivamente para tornar hegemônica, no interior do MRU, aquela tendência que vinha priorizando processos de legalização e subordinação, ao Estado, da luta urbana.

CAPITULO 4

O PLANO DIRETOR PATROCINADO PELO GOVERNO LULA

4.1 O PT e as Condições de Retomada do Projeto da Reforma Urbana

A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos e governos que formalmente se definem como seus opositores.

Perry Anderson

Após quinze anos de governos nacionais abertamente contrários aos interesses populares – entre Collor e FHC, são catorze anos de gestão neoliberal -, e em sua quarta tentativa de chegar ao poder federal, finalmente o Partido dos Trabalhadores vence as eleições presidenciais em 2002, abrindo amplas possibilidades de realização das propostas da Reforma Urbana elaboradas na Constituinte de 1988. Contando com o Estatuto da Cidade - aprovado em 2001, mas desde então e em larga medida “esquecido” nas gavetas pelas três instâncias de governo, principalmente a federal -, tendo mantido a articulação nacional do FNRU - ativa graças às negociações desenvolvidas no Congresso Nacional em torno da aprovação do EC -, possuindo reconhecidos quadros técnicos comprometidos com o projeto da RU – que já acumulavam vasta experiência na administração pública, principalmente municipal - e trazendo em sua plataforma de governo o projeto da criação de um Ministério específico para a questão urbana, com a proposta de unificar os diversos programas de caráter territorial, parecia que, finalmente, estavam dadas as condições políticas, jurídicas, técnicas e institucionais, capazes de reverter a grave situação sócio-ambiental das cidades brasileiras.

Entretanto, passados mais de cinco anos de gestão petista na administração central da nação - durante os quais o Ministério das Cidades desenvolveu intensa atividade em todo o país, mobilizou movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades sindicais, empresariais e profissionais e frentes parlamentares em torno do ideário da Reforma Urbana, tendo elaborado políticas e programas habitacionais, de saneamento, transporte e planejamento urbano, aprovado diversos projetos de lei federal destinados a ampliar os recursos públicos para investimentos de interesse social (AZEVEDO, 2007; MARICATO, 2008b), enfim, se esforçado para colocar o tema urbano no centro dos debates no país -, a situação desigual e perversa das cidades brasileiras não apresenta

mudanças significativas das condições de vida das camadas populares¹²⁵. Na verdade, nem sequer foi possível neutralizar a agressiva e tradicional atuação do capital imobiliário que, nas cidades de maior dinamismo, manteve o controle da política urbana municipal, logrando direcionar significativos investimentos para áreas de seu interesse. Com certeza, a permanência desta hegemonia local influenciou a manutenção, e mesmo agravamento, da precária situação das populações de baixa renda, principalmente daquelas que ocupavam áreas de interesse dos investimentos imobiliários, que foram submetidas a processos de despejo. Muitos deles em parceria com o próprio poder público (FIX, 2001 e 2007), demonstrando a utilização desigual de instrumentos propostos ou confirmados pelo Estatuto da Cidade, principalmente as Operações Urbanas, e a impotência dos representantes do governo central em interferir na correlação de forças locais, como mostram constantes notícias na imprensa nacional.

Em dezembro do ano passado (2007), a Prefeitura (de São Paulo) despejou moradores da favela Real Parque, localizada no bairro do Morumbi, referência de lançamentos imobiliários milionários e considerado um dos bairros mais ricos da cidade. Também há denúncias de que funcionários da subprefeitura de Santo Amaro têm pressionado os moradores da Comunidade Campo Grande/Jurubatuba (localizada em Santo Amaro) a aceitar um pagamento da construtora Gafisa para saírem da região onde moram desde 1987 (Brasil de Fato, 2008).

São muitas as razões que podem explicar esta situação, desde aquelas mais gerais - relacionadas com as condições estruturais do capitalismo brasileiro e suas formas de acumulação e reprodução nas cidades, já analisadas neste trabalho (cuja dinâmica e relações de poder parecem ser suficientemente poderosas para que possam ser revertidas em curto espaço de tempo e baixa pressão popular), e com as forças políticas entre as quais se move o governo do PT, claramente sob

¹²⁵ Segundo a coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Urbanos (LabHab) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, Maria Lúcia Refinetti Martins, alguns dados evidenciam o crescimento das favelas. O primeiro é que o aumento da população em favelas é maior que a média do crescimento da população como um todo, ou seja, a quantidade de favelas está aumentando no Brasil. O segundo dado é o inchaço das favelas já existentes. Segundo Martins, é muito comum a construção de um segundo ou terceiro pavimento em cima das moradias. Assim, mais de uma família mora no mesmo local. O terceiro dado é o aumento populacional nas periferias das cidades, enquanto nos centros há perda de população. http://www.labjor.unicamp.br/midiaciencia/article.php3?id_article=289, acesso em 15 jul. 2008. Como exemplo das novas formas de produção de exclusão urbana, originada nos programas neoliberais, podemos citar: "A taxa da população rural de Ribeirão Preto é um irrisório 0,03%. O *slogan* da Abag-RP é "Agronegócio, sua vida depende dele". Logo se observa o que essa dependência tem causado. No final de 2005, eram 31 favelas com 18 mil moradores. Já em 2006: 34 favelas, com 20 mil habitantes (números da *Folha de Ribeirão*, de 4 de março)". <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/agronegocio-multiplifica-favelas-e-prisoas>, acesso em 15 jul. 2008.

controle dos interesses hegemônicos capitalistas, nacionais e internacionais (FILGUEIRAS, 2008; SAES, 2001; OLIVEIRA, 2008), passando pela correlação de forças das diferentes tendências internas do partido e suas conseqüências sobre os níveis de organização e mobilização das classes populares -, às mais específicas, que dizem respeito à própria questão urbana, e que abrangem desde o lugar ocupado pelo Ministério das Cidades na estrutura do poder político ao próprio processo de definição da estratégia de ação do órgão em relação às formas de realizar a Reforma Urbana. Existe, desde logo, uma imbricação entre todos estes aspectos, o que torna extremamente complexa a identificação da causa determinante, situação que se complica quando temos em mente que o processo político se reinventa a cada ação dos oponentes, modificando suas posições e forças (OLIVEIRA, 2003).

Por tudo isso, o mais indicado é tentar caracterizar inicialmente que tipo, ou tipos, de governo vem sendo exercido pelo PT ao longo deste período, identificando sua constituição original, suas bases de sustentação, seus adversários e aliados e, a partir daí, buscar desvendar as razões dos rumos tomados pela política adotada pelo Ministério das Cidades, as relações mantidas com o chamado núcleo duro do poder e suas conseqüências (e limitações) sobre a realidade. Desde já, entretanto, fique claro que, por mais evidentes que sejam as debilidades e indefinições que acompanham a história do PT e que irão interferir nas suas ousadas propostas de mudanças da sociedade brasileira, tanto a tarefa colocada pelo partido – que podemos resumir como o projeto utópico de conquista e consolidação de uma democracia no interior do contraditório capitalismo brasileiro, capaz de incluir política e socialmente as classes trabalhadoras na cena nacional (CESAR, 2002) - como a empreitada assumida pelos setores comprometidos com o projeto da Reforma Urbana enquanto estiveram no Ministério das Cidades, tocam profundos interesses e encastelados privilégios que se multiplicam em muitas das classes sociais, se diversificam pelos aparelhos do Estado e se refletem na própria cultura partidária nacional¹²⁶. Acreditamos que, somente tendo em conta tais

¹²⁶ Cesar (2002, p.363-364) cita Maria do Carmo Campelo de Souza para explicar “a fragilidade e o amorfismo, característicos dos partidos políticos brasileiros”, para ela “resultado do tipo específico de relação que se estabeleceu, como padrão, entre o próprio sistema partidário e o Estado”, pois “estruturação das arenas decisórias, com a extrema centralização do poder no Estado, em sua burocracia civil e nas forças armadas” teria impedido “os partidos políticos de se firmarem como instituição”. Para Victor Nunes Leal, também citado por Cesar, “não é o sistema partidário que modela o Estado, mas o Estado que modela o sistema partidário”.

condicionantes e obstáculos à proposta do PT, será possível um entendimento do processo iniciado em 2003 com a conquista do governo federal pelo partido e a conseqüente configuração da possibilidade de mudanças estruturais na realidade brasileira, em especial de nossas cidades.

A questão inicial a enfrentar diz respeito à própria caracterização do partido - cujo “situacionamento preciso à esquerda das demais formações políticas brasileiras decorre mais de sua base social do que de suas propostas” (OLIVEIRA, 1986, p. 16) – pois, originado nas lutas operárias contra a política econômica e sindical da ditadura, passou a ser, desde fevereiro de 1980, o aglutinador de muitas tendências ideológicas da esquerda brasileira, contando em sua fundação com representantes da igreja progressista, dos movimentos sindical e social, de intelectuais e estudantes. O traço que identifica os três principais setores sociais que conformaram o PT – lideranças operárias, movimentos sociais e intelectuais de esquerda - é, por um lado, a autonomia que caracteriza o próprio gesto de fundação do partido e que se reforça pela tradição contestatória e mesmo subversiva destes setores, todos com um histórico de atuação à margem dos partidos tradicionais e mesmo dos procedimentos institucionalizados de fazer política no Brasil, isto é, por fora do Estado. Mas, por outro lado, o que une tais integrantes em torno do partido é sua relação com a “cultura socialista e comunista” e que se caracteriza por uma clara negação – por diferentes razões - da trajetória histórica do movimento operário no país. Para Oliveira (1986), esta negação, que teria como base comum o passivo de equívocos e derrotas da esquerda nacional, possui causas distintas para cada um dos setores majoritários no PT. A esta atitude – que ignora as ricas lições da história e se torna, por isso mesmo, a principal razão em considerar o partido uma “novidade” no cenário político nacional -, haveria que agregar o contexto internacional, de crise do socialismo real e impasse das esquerdas, que se fez acompanhar de uma ofensiva neoliberal e o fim das ideologias. A combinação destes dois aspectos, históricos na formação inicial do PT, lança a nova agremiação política em meio a um verdadeiro fogo cruzado, acirrado por sua própria constituição interna, composta de distintas identidades, cada uma dela reagindo conforme sua própria ideologia e posição na sociedade. E sempre sob críticas e condenações da “esquerda comunista e da direita anticomunista” (CHAUÍ, 1986, p. 74).

No que diz respeito ao setor operário, esta base partidária se ressentia daquela ruptura no interior do próprio PC brasileiro que resultou “na nova correlação

interna do poder no partido entre burocratas e operários”, que reduziu ou anulou a participação operária, definitivamente isolada quando da opção pela clandestinidade, “o que tornou impossível a participação de quem, mais que qualquer outra classe social, vive do cotidiano que se expõe e se refaz cotidianamente” (OLIVEIRA, 1986, p. 11-12). Se a classe operária nega a cultura socialista por desconhecê-la e dela não ter participado, os intelectuais do PT, que a conhecem de sobra, não reconhecem o PCB como merecedor dos “lauréis de partido da classe operária brasileira”, passando a ignorá-lo e à sua rica e contraditória experiência, o que abre possibilidade de “repetir, em mais de um caso, os mesmos erros táticos e estratégicos que marcaram a vida do PC brasileiro” (OLIVEIRA, 1986, p. 15). Por último, os movimentos sociais que, “quase por definição, são produtos da falta de identidade política da classe operária” que, enquanto movimentos populares, foram em parte segmentados para “manter separadas reivindicações operárias e reivindicações difusamente ‘populares’,” logrando-se dessa forma a “segmentação dos dominados” (OLIVEIRA, 1986, p. 15); neles, mais que qualquer obstáculo à interiorização da cultura política socialista e comunista, há uma negação de toda política tradicional, o que explica sua atração pelo PT, entendido como diferente por não ter, aparentemente, a burocracia formada pelos “políticos profissionais” (OLIVEIRA, 1986, p. 16).

Desta forma, desconhecer, ignorar ou desprezar o passado das lutas operárias socialistas no país, características presentes nos setores hegemônicos que fundam o PT, salvo contadas exceções, tornar-se-á então uma marca da prática do partido, o que vai obrigá-lo a construir sua própria cultura política em um meio – internacional e nacional – de crise das esquerdas e, por isso mesmo, mas não apenas, extremamente desfavorável ao desenvolvimento de uma linha de ação coerente com os interesses dos trabalhadores e das camadas populares. A consequência mais visível de tal atitude, fruto da própria indefinição de uma base de ação comum para suas correntes ideológicas internas (por incapacidade política ou “respeito” às diferenças internas?¹²⁷), será a dificuldade em determinar e articular estratégia e tática, verdadeiramente socialistas, de forma que as propostas táticas “estejam ao alcance da organização das classes que ele quer e diz representar”

¹²⁷ Chauí (1986, p. 56), afirma que “o PT nasceu decidido a ser expressão política de movimentos sociais e populares diferenciados e autônomos, sem jamais ferir a autonomia essencial a eles”, no que guarda certa semelhança com a FNRU, uma “coalizão de organizações que o compõem” (SANTOS JR., 2008).

(OLIVEIRA, 1986, p. 32), sem, no entanto, sacrificar a estratégia devido a pressões institucionais ou mesmo pelo “jogo da própria competição interpartidária” (OLIVEIRA, 1986, p. 33) e do mundo da representação parlamentar.

Apesar dos efeitos negativos no PT, produzidos por esta atitude, ainda em seus primeiros anos de existência, quando se lança nos processos eleitorais de 1982 e mesmo no Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves, nem “o fracasso eleitoral nacional é trabalhado pelo partido”, nem há discussão sobre sua pretensão em conciliar a representação no Parlamento com suas “experiências de democracia direta”; desta forma, não aprofunda as diferentes faces que o sistema representativo carrega ao representar o partido, os eleitores e o próprio “parlamento junto ao partido e aos eleitores”, em uma generalização de “interesses” (partidários), “direitos” (dos eleitores) e “vontades” (sociais) (CHAUÍ, 1986, p. 54-55). Por trás destes fatos, a questão essencial, pois impede a definição clara de estratégia e tática: “não foi enfrentado o problema da existência de filiados pertencentes tanto às organizações clandestinas de esquerda, quanto pertencentes às comunidades eclesiais de base”, o que inviabiliza a conciliação entre “diferenças necessárias e projeto partidário”, o que deixa como resultado a indefinição se o PT é “uma frente política” ou um “partido político”, ao mesmo tempo em que permite sua utilização “como expediente ou trampolim para outros projetos políticos”. (CHAUÍ, 1986, p. 55)

Não sendo capaz, internamente, de definir-se entre suas diferentes correntes ideológicas e apresentar claramente um projeto e um programa para a nação, e somando em sua contraditória trajetória política cada vez mais afiliados e novas conquistas eleitorais, quem ou o que será responsável pela efetiva determinação dos rumos políticos do PT? Tal qual “pluma ao vento”, o partido passará um determinado período variando entre a negação da validade do “caminho eleitoral” e a opção privilegiada e exclusiva desta mesma “via eleitoral, abandonando quase questões tais como filiação partidária, existência dos diretórios, deixando cair a peteca da organização dos núcleos”, para, mais tarde, durante a “campanha pela prefeitura de São Paulo”, sucumbir perante “os cânones da publicidade “padrão Globo de qualidade”” (OLIVEIRA, 1986, p. 32). Estas atitudes, nos primórdios do PT, podem hoje ser vistas como premonitórias do que viria a acontecer alguns anos mais tarde e que não pode ser imputada apenas a certa herança neoliberal, como entendem alguns.

A herança deixada por dois Governos de Fernando Henrique Cardoso aprisionou o que viria a ser o novo Governo ainda no período eleitoral, quando Lula, expressando a aliança política que o estava levando a vencer as eleições, divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”, se comprometendo a dar seqüência às mesmas políticas econômicas adotadas até ali, bem como respeitar todos os contratos firmados pelo governo que estava saindo. (FILGUEIRAS, 2008c)

Esta capitulação econômica tem uma base política que foi se desenhando a partir de muitas vertentes, uma interna e outra externa ao partido. Internamente, a principal influência para adoção desta posição é a sindical, que contrapôs duas correntes antagônicas da CUT, a Articulação (à qual pertencia Lula) e a Convergência (vinculada ao PSTU), em conflito quanto à participação da Central nas negociações com o governo em torno de campanhas salariais e mesmo de um pacto social, proposto pelo governo Sarney, ainda em 1988, não aceito e denunciado, pelas Resoluções do 3º Congresso da CUT de 1988, como tentativa de “retirar conquistas e restringir a liberdade que a classe trabalhadora deve ter para avançar na suas conquistas” (FRANÇA, 2008). Proposto também por Collor em 1990 e por FHC em 1998, a idéia do pacto social será ponto central da campanha eleitoral do PT, com Lula afirmando que iria reeditar o Pacto de Moncloa, celebrado na Espanha durante a “redemocratização” sob os auspícios dos Partidos Socialista e Comunista espanhóis e que redundaram, naquele país, na taxa de 12% da População Economicamente Ativa - PEA desempregada e 760 mil postos de trabalho destruídos em dois anos (FRANÇA, 2008). A afirmação do então presidente do partido, José Dirceu, de que “o pacto social é fundamental para o país poder executar as reformas (tributária, previdenciária e diminuição dos juros) sendo necessário acordar entre toda a sociedade que os benefícios e os sacrifícios serão repartidos” (FRANÇA, 2008), foi imediatamente incorporada pela FIESP, que viu na proposta mais um caminho para controlar e domesticar os sindicalistas, pois nas palavras do seu então presidente, Horácio Lafer Piva, seus “radicalismos só produzirão resultados em curto prazo, sem benefício para todo o país” (FRANÇA, 2008).

Desconsiderando assim o curto prazo e esquecendo o alerta de Keynes – “no longo prazo estaremos todos mortos” -, mais uma vez a história política nacional lança mão do “bem comum e do interesse geral” para diluir a luta de classes e adiar o atendimento do interesse dos trabalhadores. Vale ressaltar, na conciliação entre empresários e sindicalistas, o aval do candidato Lula ao acerto da decisão tomada,

que demonstra sua incrível ascendência e capacidade de controle sobre as lideranças sindicais e, logo também, sobre as lideranças dos movimentos sociais. O abandono de qualquer base de emancipação classista nesta negociação, e mesmo o idealismo que passa a presidir o sentido dos acordos ficam estampados em conceitos como a defesa de uma “política industrial socialmente justa no país” por parte do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema em sua proposta para a Câmara Setorial Automotiva, ainda em 1992 (FRANÇA, 2008).

Externamente, os fatores que levarão à configuração atual do PT serão dados pelas condições nacionais e internacionais que aportam entre nós nos anos 90 e que se apresentam como francamente desfavoráveis ao projeto socialista e, conseqüentemente, para os trabalhadores. Já envolvidos pela pregação ideológica da direita e sua versão da crise financeira do Estado (OLIVEIRA, 1992), que alimentava as tendências ao pacto¹²⁸ em nome do “interesse geral”, a constituição de uma alternativa à esquerda para o desenvolvimento nacional passa a ser bombardeada pela ofensiva neoliberal que irá centrar na necessidade do PT neutralizar suas correntes “bolcheviques”, única forma de tornar-se um partido trabalhista “moderno”. Atingida pela base dos argumentos utilizados pela direita¹²⁹ – que tomavam o mito da modernidade, tão caro aos intelectuais nacionais, como fiel das decisões políticas – e evitando a todo custo ligarem seus projetos ao que vinha sendo condenado como arcaico e antidemocrático - tais como os programas de nacionalização das riquezas nacionais ou a centralidade da classe operária e a necessidade de uma ditadura proletária (OLIVEIRA, 1986) - a esquerda brasileira passa por uma “social-democratização”, isto é, pela valorização da participação institucional que pressupõe uma recusa programática a uma concepção jacobina da política instrumental das instituições (ZAIDAN Filho, 1998, p. 242). Fortemente reforçados por fatos como “a queda do muro de Berlim, com todo seu significado político, social e histórico, e a implantação definitiva do neoliberalismo em várias partes e, em especial, na América Latina” (MARINGONI, 2008), estes aspectos serão decisivos na opção institucional que o partido toma e que vai se caracterizar

¹²⁸ Recordemos o texto de Anderson, reproduzido neste trabalho, onde ele cita o papel que a inflação deveria assumir para que o país aceitasse o receituário do FMI (ANDERSON, 2007).

¹²⁹ Para Boito Jr. (2008, p. 21), “o quadro que permite falarmos em hegemonia neoliberal no Brasil” está determinado por três condicionantes: “a) a unidade política que se estabeleceu, a despeito dos conflitos corporativos, no campo do imperialismo e da burguesia, b) a aliança com a alta classe média e c) a conversão de parte dos setores populares em classe apoio do bloco no poder. É esse quadro que permite falarmos em hegemonia neoliberal no Brasil”.

pela hegemonia da idéia de “governança responsável”, própria dos teóricos da terceira via (DIAS, 2008).

A trajetória do PT e sua condição atual é parte integrante desse quadro. Cada vez mais ocupado com as campanhas eleitorais o PT acabou por se afastar, durante os anos 90, dos movimentos sociais e dos intelectuais que o criaram. A lógica da disputa eleitoral exigiu da direção partidária a construção de uma burocracia interna descolada das bases partidárias, a adoção de um pragmatismo antes inexistente e a busca de fontes de financiamento à altura dos desafios e interesses em jogo. (MARICATO, 2008f, p.15)

As sucessivas derrotas do PT nas eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, acompanhadas pelo seu crescimento partidário e institucional e pela conquista de centenas de cargos no executivo municipal e estadual no citado período, ao mesmo tempo em que indicavam que o partido estava no caminho certo, apontavam para algo ainda não palatável para determinados “eleitores”. No caso, não palatável para a burguesia e seus aliados, opositores ferrenhos e abertos de todos os governos do PT e cuja oposição, na ótica do pacto social do partido, representava a própria impossibilidade da conciliação nacional. A aproximação com setores dirigentes da burguesia torna-se indispensável para esta estratégia partidária, já então majoritária no interior do PT, levando a uma via sacra para explicar, acalmar e prometer responsabilidade e prudência em uma possível gestão nacional – que contou, inclusive, com viagens internacionais do candidato aos principais países da Europa¹³⁰, sendo calorosamente recebido pelos seus governantes -, mas principalmente no acatamento de compromissos e dependências capitalistas:

O que se observou na campanha eleitoral de 2002 foi muito mais um movimento de Lula em direção aos grandes industriais do que o inverso. Lula continuou sua pregação por uma nova política industrial, mas, ao mesmo tempo, assumiu durante a campanha o compromisso público de não tocar na nova dependência financeira, de manter os superávits primários necessários para o pagamento dos juros da dívida e de realizar algumas das reformas neoliberais que o governo FHC não logrou realizar. (BOITO Junior, 2003:5).

Mas se a transição pelo alto e todo período Collor – FHC tinham contabilizado significativas vitórias sobre a organização e mobilização das camadas populares, que já se encontravam fragmentadas e dispersas em ONGs e municípios

¹³⁰ “Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do PT à Presidência da República, tentará vestir o figurino de estadista no segundo semestre deste ano. Em setembro, vai desengavetar o passaporte e embarcará rumo aos Estados Unidos e ao Canadá, onde estão agendados encontros com empresários e palestras em universidades. Lula também pousará na Alemanha e na França. O objetivo principal da missão diplomática petista será tranquilizar investidores estrangeiros, inquietos com a atual conjunção dos astros: a crise na coalizão governista e a perspectiva de vitória da oposição na eleição em 2002”, A Diplomacia Petista in **Revista Época**, 18/06/2001.

Brasil afora, de onde vinha a oposição ferrenha da burguesia e por que temer a candidatura Lula? Além de não ser “um deles” e romper simbolicamente com a ideologia do saber formal e elitista, Lula demonstrava um surpreendente carisma em aglutinar, eleição após eleição, derrota após derrota, as esperanças de inclusão e afirmação dos trabalhadores e ameaçar, com isso, a hegemonia capitalista com a possibilidade de construção de uma alternativa, ainda que remota, ao sistema. A simples idéia de manter, durante seu mandato, a massa trabalhadora em mobilização constante, afastava qualquer possibilidade de negociação entre a burguesia e o PT. E, apesar de todos os passos do partido no sentido de afiançar legalidade e governabilidade ao capitalismo, a oposição foi mantida e recrudesce a todo e qualquer momento¹³¹. Assim também como a obstinação do partido em ser aceito no estreito círculo das classes dominantes (o que representaria a aceitação da própria classe?), aspecto que parece secundário, mas indispensável na visão da conciliação nacional que passa a dominar o PT.

A conhecida Carta ao Povo Brasileiro, assinada por Lula em junho de 2002, confirmando a “vasta coalizão em muitos aspectos suprapartidária”, que estaria vindo somar-se ao projeto do PT, afirma a necessidade do Brasil tomar “o caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país”, capaz de, simultaneamente, torná-lo “mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional”. Para alcançar tal país, o caminho seriam as reformas: “tributária, agrária, previdenciária e trabalhista” juntamente com “programas prioritários contra a fome e a insegurança pública” (SILVA, 2008). Desta forma, a Carta ultrapassa os limites de uma política de conciliação – já apontando mesmo para a continuidade das reformas neoliberais – e, se não conquista o apoio da burguesia, pelo menos diminui “sua tradicional hostilidade à candidatura” do PT (BOITO Jr., 2008:5). Mas, observando a questão do “outro lado das barricadas”, uma pergunta se coloca: capitulando assim, como Lula pode manter o apoio da maioria dos opositores do governo FHC, do neoliberalismo e mesmo do capitalismo? Filgueiras responde, em parte, esta pergunta, ao afirmar que, do ponto de vista eleitoral, (a candidatura Lula) “é o único caminho para as esquerdas questionarem o modelo liberal, e abrirem a possibilidade da execução de um projeto alternativo”.

¹³¹ Apesar do reconhecimento, por parte do próprio movimento sindical, do simbolismo da derrota da greve dos petroleiros pelo governo FHC e suas conseqüências para a mobilização e organização dos trabalhadores, o PT e Lula mantiveram-se como alternativa política viável para as camadas populares desde o governo Sarney até a vitória eleitoral de 2002.

Alertando, porém, que seria “apenas uma possibilidade, que vai depender da capacidade das esquerdas organizarem cada vez mais o povo brasileiro e fortalecerem e ampliarem os movimentos sociais” (FILGUEIRAS, 2008). O restante da resposta, já apontada por Perry Anderson – quando afirma que “nenhuma sabedoria convencional conseguiu um predomínio tão abrangente desde o início do século (XX) como o neoliberal hoje” (2007) -, é explicada por muitos pesquisadores (WEFFORT, 1980; OLIVEIRA, 1992; BOITO Jr, 2008), através da capacidade que as classes dominantes do país sempre demonstraram em canalizar a revolta dos trabalhadores contra o Estado brasileiro – que, por obra e graça de uma burocracia estatal, seria responsável pela desigualdade social, o patrimonialismo e a corrupção na esfera pública -, bem como pela sedução que conseguem junto a determinados setores médios, importantes em termos de opinião pública:

A verdade é que o neoliberalismo encontrou também uma base social de apoio junto a importantes setores das classes trabalhadoras. A política e a ideologia neoliberal obtiveram um impacto popular, permitindo falar numa hegemonia ideológica do neoliberalismo, hegemonia regressiva, passiva e instável, mas que foi muito importante para que a frente neoliberal lograsse implantar e consolidar as “reformas orientadas para o mercado” no Brasil. (BOITO Jr., 2008, p. 14-15)

A alta classe média, que corresponde a um setor abastado ou, ao menos, remediado dos trabalhadores assalariados e dos profissionais liberais, aderiu ao neoliberalismo. Essa fração da classe média é uma importante aliada do bloco no poder. A política social do neoliberalismo é vista pela alta classe média como uma política que atende aos seus interesses..... Estamos dizendo que uma parcela importante da classe média, a sua parcela superior, é a favor do neoliberalismo porque é contra a universalização dos direitos sociais, isto é, porque é contra a implantação, no Brasil, de um Estado de bem-estar. Essa é uma parte dos trabalhadores que tem interesse econômico real em apoiar o neoliberalismo. (BOITO Jr., 2008, p. 15).

Esta hegemonia ideológica do projeto neoliberal, conquistada junto à população em geral, durante os governos Collor e FHC, graças à crise fiscal do Estado, à conjuntura internacional e à aceitação do TINA - se utilizando inclusive, para defesa das reformas do Estado, de apresentadores de programas populares da TV (MARICATO, 2001, p. 59) que tornaram o paradigma neoliberal natural e inevitável, mas também racional e moderno -, ao encontrar eco nas históricas revoltas dos trabalhadores contra o Estado patrimonialista e elitista (BOITO Jr., 2008, p. 20), vai se refletir na correlação de forças políticas e explica a conquista de outra hegemonia, no interior do PT, pela corrente reformista ou parlamentar. Que irá neutralizar e, mais tarde, isolar setores mais radicais, determinando em parte o rumo do futuro governo, que se compromete com interesses do capital financeiro

exportador, outra vez em nome do desenvolvimento nacional, fazendo com que, “mais que um recuo tático, a direção do PT parece ter decidido deslocar-se definitivamente para uma posição de centro esquerda cujo objetivo é alterar apenas aspectos muito secundários do modelo neoliberal” (BOITO Jr., 2008:34).

Nestes termos, a conquista do poder pelos trabalhadores passa a se assemelhar a uma virtualidade, estão presente na cena política – em sua quase totalidade, através de suas entidades, organizadas por demanda ou segmento, pela presença de seus representantes em órgãos estatais, em convênios e parcerias com ministérios da área “social”, por meio de disciplinadas manifestações públicas ou mesmo esporádicas e pontuais ações contra a propriedade privada urbana e rural -, mas com claros limites de contestação, pois além do acatamento dos procedimentos democráticos e legais, em última instância deve ser evitado colocar em risco a governabilidade. Que está sempre por um triz, seja pela instável aliança parlamentar do governo Lula, pela diária descoberta de malversação de recursos públicos ou a alardeada incompetência de gestores petistas em alguma área da administração federal. Tudo isto porque, ainda que satisfeita em seus interesses econômicos, o instinto de sobrevivência e o ódio de classe da burguesia não a deixa dormir tranqüila com um ex-operário no Palácio do Planalto e tanta movimentação, ainda que sob rédea curta, de trabalhadores pela Esplanada dos Ministérios e suas repercussões e influências pelo país afora; afinal “o fantasma popular tem duas cabeças, é difícil para as elites confiar no povo” (WEFFORT, 1980, p. 23)...

Concretamente, do ponto de vista do núcleo duro do poder – Casa Civil, Ministério da Fazenda, Banco Central e Ministério do Planejamento -, subordinou-se o atendimento das demandas populares ao bom desempenho do mercado, pois somente quando cumpridas as metas de interesse capitalista, se pode pensar em inclusão das pautas sociais; ainda que se aponte crescimento e ampliação de tais programas, relativamente aos governos passados, haveria que considerar não apenas a necessidade política de dar algo à base de sustentação popular do governo como também levar em conta as melhores condições das contas nacionais que, à custa de aumento das exportações, principalmente de *commodities*¹³² e suas

¹³² *Commodities* são produtos "in natura", cultivados ou de extração mineral, que podem ser estocados por certo tempo sem perda sensível de suas qualidades, como suco de laranja congelado, soja, trigo, bauxita, prata ou ouro. Atualmente também são consideradas *commodities* produtos de uso comum mundial como lotes de camisetas brancas básicas ou lotes de calças jeans. Disponível em: http://www.economiabr.net/economia/5_commodities.html. Acesso em: 19 jun. 2008

conseqüências ambientais e urbanas, e da relativa estabilidade no mercado financeiro mundial, tem propiciado aumento das divisas do país.

Isto, porém, não explica o comportamento, ordeiro e paciente - que segue a atitude “institucionalizada” do próprio partido -, dos movimentos sociais e dos trabalhadores perante a manutenção de suas condições de vida, enquanto passa o tempo; ainda que consideremos as ameaças de ajuste neoliberal e suas taxas de desemprego, com o exército de reserva forçando os que trabalham a se manterem na linha, como um “argumento” a mais para este comportamento. Na verdade, o novo lugar das lutas das camadas populares, está dado por dois fatores: a concordância da maioria das lideranças dos movimentos – sociais e sindicais – com a corrente majoritária do PT (identificada com a socialdemocracia e certos princípios neoliberais); e a ascendência que o partido mantém mesmo com os movimentos mais independentes e críticos em relação à opção política do governo¹³³, permitindo diálogo e negociação constante e evitando uma cisão irreversível entre elas e o partido. Para as lideranças mais próximas às posições do PT, a abertura de espaços na estrutura do Estado para parcerias com suas entidades e mesmo incorporação em cargos em órgãos relacionados com sua área de militância, mistura perigosamente interesses de classe com compromissos do poder, abrindo caminho para uma prática comum na tradição política brasileira, a cooptação das lideranças e conseqüente desagregação ou atrelamento das organizações populares.

Os principais movimentos urbanos se mantêm voluntariamente restritos à agenda governamental e institucional. Alguns deles evoluíram para um formato oligarquizado mantendo lideranças que não se renovam, controle pessoal sobre as bases locais e estreita ligação com determinados parlamentares repetindo o fenômeno dos currais eleitorais, quando não lançam seus próprios candidatos a cargos eleitorais. Faz parte ainda da relação entre lideranças e suas bases ações definidas pelas estratégias de sobrevivência pessoal que foram reforçadas pela alta taxa de desemprego. Ao invés de ampliar a democracia e subordinar o Estado a luta pela ampliação do controle dos movimentos sociais sobre o governo é muitas vezes guiada pelo atendimento das demandas de suas bases e não à construção de políticas baseadas em direitos universais. (MARICATO, 2008f, p.16)

¹³³ O convite para participação no 1º Colóquio “PT e Movimentos Sociais”, realizado na cidade de São Paulo, em julho de 2007, e que, conforme Ricardo Berzoini, buscava “manter as bandeiras do segundo turno das eleições de 2006” e enfrentar “o desafio de respeitar a legalidade, mas sem perder de vista a construção de outra legalidade”, tinha a proposta de reaproximação do partido com as entidades participantes; apesar das críticas gerais em relação às posições do PT, contou com a presença do Sindicato dos Petroleiros, do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, do Movimento Nacional dos Direitos Humanos, da Assembléia Popular, da Central dos Movimentos Populares, entre outros (BURNETT, 2007) que, apesar da oposição ao PT, evitam engrossar as forças da direita, mas que não se reconhecem como “correia de transmissão” do partido.

Apesar das constantes críticas dos partidos de oposição e da imprensa burguesa - tanto contra os constantes contatos políticos com os movimentos, como contra o apoio institucional e a presença de lideranças e militantes em cargos estatais -, este parece ser o trunfo que o PT passa a ter para oferecer à burguesia, pois “o controle sobre os movimentos sociais tem sido um fator-chave para implementar as políticas neoliberais sem enfrentar a oposição ativa das classes trabalhadoras” (POLLY & DOMINGUES, 2008).

A direção do PT procurou, em primeiro lugar, ganhar a confiança do conjunto da burguesia e dos trabalhadores organizados para a proposta de pacto social. Para a burguesia, apresentou-se como a única força capaz de moderar as lutas sociais num momento de deterioração econômica, de agravamento das condições de vida dos trabalhadores e de situações críticas em diversos países da América Latina (BOITO Jr., 2008, p. 35).

Para alguns intelectuais, como Ricardo Antunes, esta situação configuraria um “semibonapartismo, onde os interesses de cima estão absolutamente preservados e garantidos, e a relação com as massas pode prescindir dos partidos” (NADER, 2008), mas outros intelectuais não reconhecem esta relação, pois para isso haveria que ter equilíbrio entre as forças em disputa (DIAS, 2008). Com ou sem “semibonapartismo”, o certo é que, dentro do quadro de legalidade democrática que tem sido mantido, o apoio popular ao governo funciona como legitimação de suas políticas e, ao mesmo tempo, suporte eleitoral que, cada vez mais, parece se concentrar na figura do presidente, repetindo no país a necessidade de um herói e daquilo “que a velha UDN acusava aos “populistas”: fala diretamente às massas passando por cima das organizações” (DIAS, 2008, p. 15). Que estaria explicado pelo perfil das camadas populares que hipotecam solidariedade e mesmo veneração ao ex-operário que alcançou a presidência, sendo ele mesmo exemplo das possibilidades e potencialidades do capitalismo, tangenciando perigosamente “messianismo”, identificado no fenômeno Collor por Oliveira (1992), pois o partido

Hoje é cada vez menos ancorado na classe trabalhadora organizada e cada vez mais respaldado pelas parcelas mais empobrecidas da classe trabalhadora, que não têm emprego, trabalham sem organização sindical e política e vivem da esmola vergonhosa que o governo dá sob o nome de Bolsa Família, que hoje atinge 11 a 12 milhões de famílias, cerca de 60 milhões de pessoas (NADER, 2008).

É neste contexto político e social, marcado por fenômenos com contornos populistas, ressurgimento de messianismo e institucionalização de militância e lideranças dos movimentos populares, todos inseridos em um marco partidário

reformista-parlamentar, que devemos analisar não apenas a criação do Ministério das Cidades como principalmente as suas propostas voltadas para a área do planejamento urbano, com vistas à aplicação do Estatuto da Cidade e realização da Reforma Urbana. Para isso, verifiquemos como se inserem, no cenário político daquele momento, aqueles que compõem o alvo e constituem os movimentos por terra e moradia urbanas. Seguindo sugestão de René Mouriaux, para Boito Jr., eles se incluem nos chamados, “movimentos de urgência”, pelo fato de serem movimentos sociais que lutam por condições mínimas e urgentes para assegurar a simples sobrevivência física de seus membros (BOITO Jr., 2008: 24).

Os trabalhadores sem-teto são pessoas empregadas com baixo salário ou desempregadas. No que respeita à situação de moradia, são inquilinos ameaçados de despejo, moradores de cortiços, moradores de favelas e moradores de rua. O seu principal método de luta é a ocupação de edifícios e de terrenos desabitados. Os sem-teto utilizam dois tipos de ocupação. A de tipo estratégico, em que a ocupação é uma ação direta de expropriação com o objetivo de converter um edifício ou terreno desabitado em local de moradia definitiva do grupo que realiza a ocupação, e a de tipo tático, que é um tipo de ocupação cujo objetivo é demonstrar a força do movimento e chamar atenção dos governos para o problema da moradia, pois os movimentos de moradia têm uma plataforma de política social para o setor da habitação que encaminham aos governos municipais, estaduais e federal (BOITO Jr., 2008, p. 25).

Diferentemente dos demais setores das classes trabalhadores – que foram cooptados pelo neoliberalismo, criminalizados por corporativismo ou domesticados por lideranças parlamentaristas -, o neoliberalismo não tem projeto nem alternativa para as camadas mais empobrecidas do campo e da cidade, persistindo a base da revolta dos movimentos dos trabalhadores sem terra e sem teto. Por isso, “diante dos movimentos do campesinato pobre e dos trabalhadores subempregados e desempregados, os governos neoliberais são obrigados a retroceder para o velho discurso autoritário e policialesco das classes dominantes brasileiras” (BOITO Jr., 2008, p. 27). Pois bem, “para a candidatura Lula convergiram a revolta, mas também as hesitações e incongruências do oposicionismo popular” (BOITO Jr., 2008, 27), levando a que encontrassem no governo do PT espaços de “participação” institucional que, abrindo-lhe perspectiva de inclusão política e conquista de cidadania, canaliza a “torrente avassaladora”¹³⁴. Que, de resto, se

¹³⁴ Não é mérito ou construção exclusiva do PT, a consolidação de “um novo modelo de gestão das políticas públicas”, pois com “a crise do modelo neoliberal expressa em sua incapacidade em viabilizar o processo de desenvolvimento econômico-social e em permitir o atendimento das demandas da sociedade”, tem lugar uma “forma de intervenção estatal de caráter descentralizante, onde os processos de planejamento urbano de cunho participativo tornam-se uma importante alternativa aos modelos tradicionais através da presença do poder local” (LEAL, 2003, p. 25).

insere no movimento maior de absorção das formas legalizadas capitalistas, predominantes nas sociedades avançadas do sistema e replicadas em solo pátrio; claro que com nossas especificidades e permanências históricas:

Do ponto de vista imediato, a vitória do capitalismo tomou a forma de um exclusivismo institucionalista, isto é, o espaço das instituições de representação democrática foi oligarquizado e legitimado com única forma de representação, negando-se tanto a crise da representação...quanto à necessidade da instituição de novos fora, para além da democracia burguesa formal. Do que decorre: a monopolização das formas de representação vigentes pela burguesia (e a articulação das forças burguesas para financiar e impor seus candidatos à Constituinte está a comprovar essa virtualidade) e, de outro lado, a condenação dos que não se sentem representados ou não podem financiar campanhas caríssimas, a nadarem para morrer na praia. Situação típica dos movimentos sociais em geral, os quais para escaparem a essa restrição têm necessariamente que entrar em relação com o Estado por cima, ao lado e apesar das representações parlamentares de todos os níveis e tipos. O que conduz com alto grau de probabilidade a uma reconstrução do populismo, de que a eleição da etílica vassoura para a prefeitura de São Paulo é apenas o primeiro exemplo (OLIVEIRA, 1986, p. 23-24).

Porém no caso dos movimentos sociais, por definição, fragmentados, fragilizados e irregulares em sua atuação, como é feito isso? Não através do partido – pois este forma com os movimentos sociais “um diálogo entre seres políticos independentes”¹³⁵ -, mas sim por meio de cada uma das organizações ou de suas centrais nacionais, o que mantém a relação direta de cada uma delas com o Estado no campo da particularidade e fortalece as lideranças e seu acesso privilegiado aos canais do poder (o que abre grandes possibilidades de perpetuação de mandatos, principalmente quando o trabalho de base é substituído ou secundarizado pela atuação institucionalizada das ONGs). Mas a inclusão é feita, também, pela multiplicação da idéia do “pacto social”, disponibilizado para cada setor de oposição ao capitalismo e fragmentado desde as propostas municipalistas e participacionistas da Constituição Federal de 1988 que, sintomaticamente e como já afirmamos anteriormente, não sofrem qualquer contestação nem tentativas de modificação por parte dos partidos conservadores; um sinal de que ou são inócuas ou servem aos interesses de dominação capitalista.

Desta forma, serão os conselhos paritários – criados institucionalmente, canalizando a revolta por cima - que irão se revestir de relevância e serão alçados à condição de unificadores da sabedoria popular e da ciência burguesa, de onde deverão sair os consensos, as propostas e os caminhos para os impasses

¹³⁵ Deputado Estadual (PT-SP) Renato Simões, durante a abertura do 1º Colóquio PT e Movimentos Sociais, São Paulo, julho de 2007.

nacionais, pois “este messianismo laico permite que a política passe da arena dos conflitos e dos movimentos para o espaço clean dos técnicos, terreno privilegiado da dominação burguesa” (DIAS, 2008, p. 16). Como o denominador comum destes espaços é a produção do consenso, fim último do “pacto social”, fica desde logo justificada a anulação da política e dos interesses particulares - que no caso significam interesses de classe -, em nome do “interesse geral”. Que, em uma sociedade capitalista, passa, obrigatoriamente, pelos interesses do capital enquanto base do próprio desenvolvimento social. E que, ratificando a posição dos que defendem um país “mais competitivo no mercado internacional”, torna imperativo o incentivo estatal à produção, pelas mais diferentes formas – isenções, financiamento, infra-estrutura –, justificando, nesta tautologia, a imprescindibilidade de reformas contrárias aos interesses dos trabalhadores, como a tributária, a previdenciária e trabalhista, os quais deveriam aguardar o “crescimento do bolo” para, então, participar da divisão. Desta forma, o já fragmentado e fragilizado processo das lutas dos trabalhadores encontra-se com o único caminho aberto pelo governo e ao qual, cada vez mais, parece se entregar:

“As propostas históricas da militância cedem mais e mais terreno à dos especialistas. A razão técnica reduz a política à retórica, conduzindo para uma racionalidade aparentemente desprovida de projetos” (DIAS, 2008, p. 16).

Sendo um destes “movimentos de urgência” e base política de sustentação da proposta da Reforma Urbana, tal como os trabalhadores do campo, os movimentos por terra e moradia urbanas encontram-se no olho do furacão que configura o atual estágio do capitalismo brasileiro e suas relações internacionais. Pois, tanto como as áreas rurais, sob o avanço do agronegócio¹³⁶ - “reafirmando a grande propriedade com o papel que a globalização nos delegou no mercado internacional: produtores de grãos, carne, madeira, minérios, celulose e álcool” (MARICATO, 2007a) -, os centros urbanos passam por uma ofensiva do mercado imobiliário que não aponta apenas para seus negócios milionários, como mira também nas possíveis dificuldades que podem ser geradas por determinados instrumentos do Estatuto da Cidade. Porém, diferentemente dos movimentos rurais,

¹³⁶ Em 2004, o agronegócio já correspondia a 32% do PIB nacional, enquanto os negócios rurais apenas 10%; na mesma época, 43% das exportações brasileiras foram originadas no meio rural. Soja, grãos, laranja, carne bovina e frangos (este último, responsável por 43% de todo o comércio mundial) e 5 milhões de área plantada de floresta, para produção de celulose e exportação de madeira nobre. http://www.aracruz.co.hu/doc/pdf/pt_rs2004_palestra_xico_graziano.pdf. Acesso em: 29 jul. 2008.

organizados no MST, que penosamente mantém sua autonomia perante o governo e o partido, defendem um projeto socialista e lutam por um programa alternativo ao capitalismo e investem na formação de quadros – e que, nem por isso, acumulam menos derrotas e mais omissão e mesmo pressão do governo -, os movimentos por terra e moradia urbanas encontram-se hoje dispersos em inúmeras entidades. Com diferentes e variadas relações partidárias, coexistem, entre elas, distintas visões da luta urbana e que encontram, nos espaços abertos pelo governo, o lugar para unificar suas estratégias, mas que parecem acontecer sob a mentalidade de disputa de recursos e atenções estatais.

Os diversos movimentos de sem-teto, que cresceram muito em diversas cidades brasileiras e particularmente na cidade de São Paulo ao longo da década de 1990, encontram-se, na sua maioria, despolitizados.... Deve-se destacar também que existe luta política e ideológica entre as associações que dirigem o movimento dos sem-teto, havendo aquelas cujas direções são mais pragmáticas e outras com direções mais radicalizadas (BOITO Jr., 2008: 26).

A partir de 2003, com a ascensão do PT ao governo federal, este fragmentado e isolado espaço de referência e “encontro” das demandas dos movimentos populares urbanos será o Ministério das Cidades, que assumirá a difícil tarefa de viabilizar políticas públicas favoráveis à criação de melhores condições de vida nas cidades brasileiras para as camadas populares. Verifiquemos como - no quadro político esboçado aqui e tanto do ponto de vista da estratégia do governo federal, quanto do nível de organização e politização dos trabalhadores, francamente adverso aos interesses populares -, a equipe técnica, historicamente comprometida com o projeto da Reforma Urbana, mas, já então, acumulando divergências sobre os rumos que deveria tomar a luta urbana, em suas relações entre o Estado e o movimento popular, vai estruturar e dar a orientação ao Ministério para enfrentar tal desafio. E que girou em torno dos limites institucionais de um órgão do Estado, sob a gestão de um partido político que assume o discurso e a prática do reformismo parlamentar, em um contexto marcado pela hegemonia neoliberal e que vê, nas novas formas de gestão democrática e participativa, uma oportuna alternativa para a sua crise de governabilidade (LEAL, 2003), mas principalmente para realizar seu projeto de inclusão ao sistema de forças populares:

Trata-se de construir uma nova "cultura" para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, propiciar debates democráticos para tratar deles, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações (MARICATO, 2008b).

4.1.1 O debate urbano sob orientação do Ministério das Cidades

A integração entre as políticas setoriais em direção a uma nova visão sobre a cidade deve vencer não apenas as resistências no interior do Ministério das Cidades ou do governo federal, mas a história corporativa das profissões e formação universitária.

Ermínia Maricato

Delimitado por suas atribuições e funções de aparelho do Estado, o papel do Ministério das Cidades no processo da RU deve ser entendido, entretanto, como bem maior que aquele determinado por suas obrigações institucionais. Dividindo com outros Ministérios e órgãos federais, já existentes (Ministério da Saúde, da Educação, da Assistência Social) ou recém-criados (Ministério de Segurança Alimentar, de Direitos da Mulher, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), o universo das funções e responsabilidades sociais que o PT pretendia resgatar para o Estado - reduzido e fragmentado pela crise fiscal e os anos de gestão neoliberal - simbolicamente, ele é o “Ministério dos Movimentos Sociais” envolvidos com a luta urbana. Mas, tal como o Ministério da Reforma Agrária, o Ministério das Cidades enfrenta o imenso desafio e não menor contradição de, neste país de raízes patrimonialistas – que amplia e agrava o fato da propriedade da terra compor para Marx, juntamente como capital e o salário, “a trindade do modo capitalista de produção” (GOTTDIENER, 1993, p. 162) -, assegurar “terra urbanizada e bem localizada” para as camadas populares. Criado especialmente para enfrentar de forma ampla e integrada a questão urbana que, no entendimento de setores do PT ligados à Reforma Urbana, articulava territorialmente e contribuía decisivamente para determinar as precárias e injustas condições de vida das camadas populares, o objetivo, os meios e as condições de atuação do Ministério foram expostos como sendo “a formulação e implementação de uma política” (urbana) que deveria ser “resultado de um pacto social”, uma tarefa que exigiria “alguns anos de amadurecimento”, sendo uma “construção institucional” (MARICATO, 2008b), tarefa na qual ocupava lugar de destaque a Campanha Nacional pelo Plano Diretor.

Essa construção é recente, pois foi iniciada em 2003 e seu desenvolvimento e desempenho dependem de inúmeras variáveis. Dentre as principais podemos citar: o desempenho do governo federal em operações estruturadas com os demais níveis de governo para o financiamento da chamada habitação de interesse social, o comportamento do mercado privado cujos recursos são monitorados pelo Banco Central, a eficácia da Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo e da implementação dos Programas de Regularização Fundiária, a difusão dos programas de capacitação para o desenvolvimento urbano e a institucionalização da participação social nos diversos níveis de governo (MARICATO, 2008b).

Condicionando todas estas “variáveis”, a constituição do Ministério teve que levar em conta, tanto a herança institucional - formada por programas e políticas da Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e outros ministérios do governo federal, além dos recursos do FGTS (AZEVEDO, 2007) -, quanto a necessidade de integração das políticas urbanas, com a finalidade de “superar o recorte setorial da habitação, do saneamento e dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los levando em consideração o uso e a ocupação do solo” (VENINO, 2008). Desta forma, das quatro secretarias que compõem o Ministério, três estão baseadas “nos principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e que estão relacionados ao território e, considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano”, a quarta secretaria “se ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária” (MARICATO, 2008b). Como veremos mais adiante, será esta última, a Secretaria de Programas Urbanos, que tomará para si a tarefa de incentivar, coordenar e assessorar em todo o país a aplicação do Estatuto da Cidade e seu instrumento constitucional de ordenação territorial, o Plano Diretor. Mas o fará a partir de uma estratégia geral do próprio governo do PT – a constituição de espaços democráticos para celebração do pacto social em torno de políticas públicas – e de sua versão na área urbana, comandada pelo Ministério das Cidades: as Conferências e os Conselhos das Cidades¹³⁷.

Os Conselhos de Gestão “apresentam uma profunda diferença em relação às experiências anteriores de participação”, pois estas se concentraram na “abertura de espaços de interlocução entre o governo e as organizações populares específicas” e “vinculavam-se às iniciativas dos dirigentes de diferentes instâncias governamentais, sujeitas a descontinuidade quando da troca de governo”. (SANTOS Jr., 2008).

Tendo consciência da dimensão da sua tarefa e dos interesses interpostos para sua realização, o projeto do Ministério irá contemplar ações para construir amplos e dinâmicos ambientes democráticos, buscando aglutinar em torno

¹³⁷ “Os Conselhos de Gestão representam um novo tipo de arranjo institucional que regula a relação entre governo e sociedade”. Eles foram originados “no contexto marcado pelo ambiente participacionista da Constituição de 1988”, uma vez que “a década de 90 vai ser caracterizada pela regulamentação nacional de diversas políticas sociais, com a incorporação da participação da sociedade na sua gestão e controle através de Conselhos de Gestão”. Desta forma, “os Conselhos – Federais, Estaduais e Municipais – proliferaram no país, na forma de canais institucionais de participação da sociedade”, sendo regulamentados com as seguintes características: “temáticos, de caráter semi-representativos, em geral deliberativos, abrangentes e permanentes, em geral de composição paritária governo-sociedade, de autonomia ou semi-autonomia em relação ao governo”.

de si os principais sujeitos da produção do espaço urbano, nacional e local, em atuação no país. Ou seja, se propõe definir, em sua própria estrutura organizacional e deliberativa, mecanismos de consulta e aprovação da política urbana nacional, de forma a institucionalizar uma verdadeira arena de disputa, negociação e consenso em torno das decisões relativas à regulamentação do solo urbano e dos destinos dos recursos públicos para intervenções nas cidades. Se esta proposta acompanha, em princípio, a própria posição do partido, nela havendo uma identificação com a idéia da construção daquele pacto social da plataforma eleitoral do PT, é possível constatar que a estratégia montada, inicialmente, pelo Ministério das Cidades – e que poderia ser resumida pelo esforço de colocar na agenda pública as demandas populares, buscando “partir das desigualdades” - tem suas conseqüências sobre relações mais gerais de poder que ultrapassam seus limites institucionais e o fazem motivo de disputas políticas.

A primeira destas conseqüências é motivo de críticas dos que exigem agilidade nas decisões do poder público, como garantia de “eficiência e eficácia”, pois “em face da premência dos problemas, são necessárias soluções práticas rapidamente”, indo contra a “idéia de que uma ação só pode ser iniciada após termos todas as respostas e recursos”, pois isto “gera forte tendência à paralisia” (LERNER, 2008); tais argumentos, que encobrem reações à adoção de procedimentos democráticos nas ações governamentais, ocuparão o centro das oposições ao comando do Ministério por parte de políticos interessados em manter os tradicionais padrões autoritários e os critérios clientelísticos que funcionam, também, como moeda de troca. Contribuindo para agravar a dinâmica institucional proposta, os esforços para efetivação de um “pacto federativo” – que reproduziria, ao nível das autoridades dos poderes executivos, o “pacto social” – aumentam os impasses no projeto político do Ministério, conforme admitia Inês Magalhães, então Diretora de Urbanização de Assentamentos Precários do MCIDADES: “Se algum prefeito não mostrar muito interesse na proposta federal de instituir parcerias e discutir a questão da habitação ao lado de outros problemas urbanos e sociais da cidade, a ação 'fica mais difícil'”. (JB Online, 2008)

Neste sentido, utilizando argumentos como “o Ministério não anda, os resultados não aparecem, a equipe é muito técnica, não tem jogo de cintura político, não sabe gastar, não tem firmeza nas decisões, privilegia o PT na liberação de recursos” (BREVE & SOUSA, 2008), a defesa, e mesmo luta, por uma direção

ministerial mais ágil vai se confundir com interesses políticos maiores (controle da política urbana ou, pelo menos, sua neutralização, mantendo privilégios e domínio sobre recursos públicos) e menores (manutenção das regras do “é dando que se recebe” e das estruturas de poder local, através do acesso privilegiado às fontes de recursos). Estas ações tendem a se avolumar, pois, com a proximidade dos pleitos eleitorais, “o radar sensível dos políticos aliados” passou a identificar no Ministério “o conjunto de programas estratégicos com maior potencial de multiplicar dividendos eleitorais nas eleições de 2006” (BREVE & SOUSA, 2008), pois

as ações e programas do Ministério das Cidades já alcançam hoje 4.850 – quase 90% - dos 5.560 municípios do País. Considerando os recursos do FGTS e do FAT, que custeiam ações orientadas pelo Ministério, o orçamento anual se aproxima dos R\$ 15 bilhões – mesmo nível dos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social (BREVE & SOUSA, 2008)

Desta forma, enquanto tenta construir aquela nova ‘cultura’, o Ministério é vítima de outro fenômeno mais forte, pois origem delas: as relações vigentes e hegemônicas de poder político e econômico no país. Mas que parecem ser ignoradas por muitos, demonstrando crença em “mudanças pelo alto”, e que parecem indicar outra compreensão sobre qual “cultura” deveria ser construída:

É falta de recursos. Essa é uma das razões da pouca efetividade do Ministério das Cidades - e a principal delas. Mas há uma outra dimensão que deveria ser mais ativa, que é defender o Estatuto das Cidades com a criação de, por exemplo, cursos para governadores, prefeitos e cidadãos sobre o papel do Estatuto e estabelecer instrumentos para haver planos diretores mais efetivos. Há duas responsabilidades do Ministério: tocar programas de habitação e tocar a conscientização para questões urbanas (CAMPOS Filho, 2008).

A esta primeira consequência, previsível das reações às propostas do Ministério, haveria que somar os efeitos das políticas específicas conduzidas pelo órgão, que se dão de forma simultânea e estão imbricados com a disputa pelo próprio Ministério, pois vão alimentá-la. Na linha adotada, de promover “um amplo processo participativo na formulação de políticas públicas, através de um ciclo de conferências¹³⁸ dedicado à construção de esferas públicas institucionalizadas inaugurando assim um modelo diferente de gestão pública participativa”

¹³⁸ “Considerando a agenda prevista para 2006, temos 29 conferências realizadas e/ou programadas, com a discussão dos seguintes temas: criança e adolescente (2003 e 2005); agricultura e pesca (2003 e 2006); direitos humanos (2003 e 2004); cidades (2003 e 2005); saúde (2003); assistência social (2003 e 2005); meio ambiente (2003 e 2005); infante-juvenil pelo meio ambiente (2003 e 2006); medicamentos e assistência farmacêutica (2003); segurança alimentar e nutricional (2004); esporte (2004 e 2006); política para as mulheres (2004); Arranjos Produtivos Locais – APLs (2004 e 2005); promoção da igualdade racial (2005); cultura (2005); saúde do trabalhador (2005); ciência, tecnologia e inovação (2005); dos povos indígenas (2006); direitos da pessoa com deficiência (2006); e direito do idoso (2006)” (MARICATO & SANTOS Jr, 2007).

(MARICATO & SANTOS Jr., 2007), o Ministério convoca, em 2003, as Conferências das Cidades, que se realizam em 3.457 dos 5.563 municípios brasileiros e 26 dos 27 estados, e culminam com a Conferência Nacional, em Brasília, reunido 2.510 delegados e elegendo o Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES, com 71 membros e 27 observadores ((MARICATO & SANTOS Jr., 2007)). Com nova composição, a partir da 2ª Conferência, em 2005, e “agora com 86 membros”,

O Conselho Nacional das Cidades debateu e aprovou importantes resoluções. Entre elas destacam-se os seguintes temas: política nacional de habitação; política nacional de saneamento ambiental; política nacional de mobilidade, transporte e trânsito; campanha do plano diretor participativo; programa de regularização fundiária e revisão da legislação existente; e o programa nacional de capacitação para a PNDU. Um marco nesse processo foi a aprovação da mencionada Lei nº 11.124, que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, em 2005, treze anos após o Projeto de Lei, de iniciativa popular, ser entregue ao Congresso Nacional (MARICATO & SANTOS Jr., 2007).

Entretanto, este volume de temas debatidos e aprovados, capaz de inverter as prioridades de investimentos urbanos do poder público federal, estava sendo atravessado por uma silenciosa disputa em torno da definição do sentido que deveria tomar a luta urbana. Acontecendo, agora, no interior do comando do próprio Ministério, mas originada no processo histórico de constituição do MRU, duas posições divergiam quanto ao caráter que o movimento deveria dar às suas relações com Estado e com as formas institucionalizadas da ação política. Expostas publicamente, no final da década de 90, no campo do planejamento urbano, através do Plano de Ação, em oposição ao Plano Diretor¹³⁹, as divergências são, agora, atualizadas em função das Conferências e do seu principal fruto, o Conselho das Cidades. Apesar de envolver questões como “autonomia dos movimentos e independência em relação ao Estado, o caráter reformista da FNRU, questões jurídicas como centrais e o freio ou cabresto em relação aos movimentos” estas

¹³⁹ A publicação Assentamentos + Humanos, editada em 1996 pela Federação Nacional de Arquitetos Urbanistas com o objetivo de divulgar a Carta Brasileira para a reunião do Habitat II, em Istambul, apresenta o Plano de Ação para as cidades brasileiras, proposta de compromisso do governo para os “próximos vinte anos”. Fruto da Conferência brasileira, que reuniu “150 entidades da sociedade civil ligadas à questão urbana”, o Plano de Ação representa uma proposta concreta que, em oposição à assimilação do Plano Diretor pelo FNRU, tentava desviar o MRU do planejamento urbano e definir, nacionalmente, ações emergenciais para habitação, saneamento, transporte e equipamentos urbanos de saúde, educação e abastecimento. Frente à força da frente política que defendia *plano diretor como reforma urbana*, o Plano de Ação foi abandonado. Mas pode-se entender a proposta das Conferências das Cidades como a retomada, por parte da então Secretaria Executiva do MCIDADES, Ermínia Maricato, como a possibilidade da política urbana nacional avançar no sentido da proposta de programas emergenciais, evitando assim as dependências impostas, pelo Plano Diretor, ao MRU. Com veremos, não apenas o PD se imporá ao Ministério como o próprio CONCIDADES acabará subordinado ao Estado, repetindo erros históricos da esquerda brasileira.

divergências não ganham o espaço que deveriam ter e, “para não alimentar a direita” (MARICATO, 2009), são lançadas sob o tapete, comprometendo os próximos passos do MRU. Finalmente controlados pelo FNRU, graças a sua rede nacional, tanto as Conferências quanto o Conselho serão decisivos para atrelar o movimento ao Estado e determinar o futuro da luta urbana no governo do PT, pois toda organização autônoma será secundarizada pelas entidades que compõem o FNRU. Apesar de “reconhecer os limites do Conselho das Cidades”, pois criado “por decreto presidencial, faz-se necessária a aprovação de lei pelo Congresso”, de forma a “alterar o estatuto institucional-jurídico do Conselho das Cidades e torná-lo uma instância deliberativa” (MARICATO & SANTOS Jr., 2007), paulatinamente o MRU irá concentrar no Conselho, e em sua pretensa interferência na política urbana, as esperanças legalistas adquiridas ao longo da negociação do EC. Como a alteração do estatuto do CONCIDADES não acontece, as decisões do Conselho ficam sujeitas a outras determinações, que escapam à sua própria composição interna e das forças em disputa. Neste impasse e sob a oferta de linhas de financiamento e apoio político, a fragmentação dos interesses dentro do Conselho irá contribuir para a cooptação ou a simples anuência para com as ações governamentais.

Nestas condições, como em qualquer outro órgão institucional, a dependência do Conselho das Cidades da estrutura interna do poder – que, por sua vez, é fruto de correlações de forças sociais e políticas, quase sempre externas ao próprio órgão – é patente; frente às já expostas críticas e oposições de setores conservadores aos objetivos e estratégias adotadas pelo Ministério, fica claro que a defesa de tais políticas, onde se inclui a constituição e as atividades do CONCIDADES, estará reduzida a setores minoritários do PT, principalmente aqueles comprometidos com a Reforma Urbana, e aos movimentos populares diretamente ligados às lutas urbanas por terra e moradia, então organizados em torno do MRU. O que demonstra a permanência do caráter particular da questão urbana perante a luta política geral e, conseqüentemente, a possibilidade de sua instrumentalização para finalidades políticas consideradas maiores, via “fórmulas tradicionais de fazer política – fundadas no clientelismo e em esquemas corporativistas” (LEAL, 2003:29). Apesar desta constatação - possível de ser feita, uma vez que as práticas participativas envolvendo poder público e Estado já então carregavam um razoável instrumental crítico (LEAL, 2003; SILVA, 2003; MONTAÑO, 2003; JACOBI, 1983) que apontava para as permanências, em seu interior, daquelas políticas tradicionais

e clientelistas -, pouco ou nada foi feito no sentido de fortalecer formas alternativas de organização e atuação dos movimentos populares, por fora do Estado, e o Conselho seguirá como centro da estratégia.

Atitude que acabará consolidada com a reforma ministerial de julho de 2005 que, feita em nome da governabilidade, entregará o MCIDADES às forças políticas conservadoras da base de apoio de Lula. Simultaneamente, a decisão representa a derrota da tendência favorável à autonomia política do MRU que, em luta contra setores conservadores do partido, se afastará do comando do Ministério¹⁴⁰. Mas permite, também, a continuidade e mesmo fortalecimento, no interior do órgão e até meados de 2008, daquela linha do Movimento partidária das alianças com o Estado. Identificada como “prática esquizofrênica” pela própria equipe técnica da RU que permanece no órgão, desde então a nova gestão do Ministério será caracterizada pelo isolamento de cada uma das Secretarias que o compõem, comprometendo irremediavelmente os esforços de constituição daquela política urbana democrática e, principalmente, sua articulação com as demais instituições federais. Neste contexto e apesar das tentativas limitadas, ficará cada vez mais evidente a supremacia da política pragmática do clientelismo e a transformação do ministério em um tradicional balcão de negócios (ROLNIK, 2007), conformando a “nova” política urbana nacional que, verdadeiramente, vai se efetivar às custas do próprio MRU.

Sofrendo tais limitações e sem conseguir materializar suas propostas, os resultados das Conferências das Cidades serão canalizados prioritariamente para o interior dos Conselhos das Cidades, apesar da ampla repercussão sobre a questão urbana nacional e das possibilidades de fortalecimento da organização popular. Pois, indo de encontro a uma histórica demanda por espaços de debates, e sendo o lugar onde as imensas e inúmeras carências das cidades brasileiras finalmente poderiam encontrar seu denominador comum nas características territoriais locais, as Conferências tiveram o mérito de colocar o tema das desigualdades urbanas na agenda política, trazendo, à cena, anônimos especialistas do urbano e reaproximando as inquietações teóricas de setores acadêmicos e profissionais das práticas cotidianas dos movimentos por terra e moradia urbana. Dando a impressão

¹⁴⁰ Com a saída de Olívio Dutra, entrega o cargo Ermínia Maricato, desde princípios da década de 90, principal divergente da corrente majoritária do MRU que, defensora da centralidade do papel do Estado e da prioridade das conquistas jurídicas como forma de realizar a Reforma Urbana, apoiava a prática do planejamento urbano, via Planos Diretores, tendo em Raquel Rolnik sua principal liderança.

de “uma utopia realizada”, as mobilizações sociais e os debates politizados em torno da questão urbana pareciam apontar para algo semelhante às práticas do MST, que “deu visibilidade à questão fundiária no campo” (MARICATO, 2007b). Entretanto, a complexidade da questão urbana – na qual a ideologia do capital interfere em muitas variáveis, através da multiplicidade de temas, com seus especialistas, suas minorias e suas novidades midiáticas -, reforçou aquela estratégia de concentrar os esforços na institucionalização da RU, via CONCIDADES, impedindo que as Conferências assumissem um eixo claramente favorável às demandas dos trabalhadores. Pois

a luta de classes se dissolve com demasiada facilidade em toda uma série de interesses comunitários geograficamente fragmentados, facilmente cooptados por forças burguesas ou explorados pelos mecanismos da penetração neoliberal nos mercados (HARVEY, 2004b, p. 61),

Isto porque, no furacão de questões levantadas, discutidas e aprovadas em milhares de conferências e entre milhares de delegados¹⁴¹, o tema dos bairros irregulares e das moradias precárias foi mais um tema entre muitos: sejam eles “temáticos”, como o meio-ambiente, tão prestigiado e quase sempre alienado de suas bases concretas, sejam eles conceituais, como a recorrente questão do “desenvolvimento urbano” ou a recém-incorporada “conservação integrada”, que apelam para bandeiras genéricas de interesse geral. Mas poderia o desmobilizado e despolitizado movimento popular urbano assumir a liderança de tal processo? Ou seja, poderia a exclusão territorial, a negação da cidade aos mais pobres, a prioridade nos investimentos para regularizar e urbanizar a “cidade ilegal”, ganhar a centralidade da questão urbana, como parecia ser a esperança daqueles envolvidos com a Reforma Urbana? Nem os trabalhadores urbanos, sem terra e sem teto, nem outro setor das camadas médias, sejam ONGs, profissionais ou acadêmicos, poderiam desempenhar este papel, pois perante a hegemonia ideológica neoliberal e as condições gerais de mobilização e organização popular, isto seria politicamente inviável¹⁴². Tampouco era esse o objetivo declarado da proposta do Ministério, que

¹⁴¹ Segundo Maricato e Santos Jr, a 1ª Conferência Nacional “avaliou cerca de 3.850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais”, tendo sido também “aprovados princípios, diretrizes, objetivos e ações da política nacional da política urbana; as atribuições, a estrutura de funcionamento e a composição do Conselho das Cidades; e as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito. Por fim, ainda na Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, formado por 71 membros e 27 observadores” (2007).

¹⁴² “Ao contrário da fragmentação percebida nos movimentos sociais os capitais estão mais centralizados, mais concentrados, mais organizados e mais poderosos. Varias corporações transnacionais são mais fortes do que a maior parte dos países do mundo. Eles tomam decisões sobre aonde vão instalar unidades de produção e consumo e onde vão desativar deixando ruínas atrás de si. A maior parte dos movimentos fragmentados, imersos no mundo de suas demandas, pouco se dá conta disso” (MARICATO, 2008a).

pretendia colocar na pauta da própria administração pública, em seus três níveis e num processo de longa duração, a questão urbana da forma mais ampla e aberta possível, institucionalizando e democratizando o debate sobre a crise urbana, “fazendo emergir conflitos que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira” (MARICATO & SANTOS JR., 2007).

Justamente frente a esta tradição de sufocar conflitos, a questão deveria ir mais além do que “fazê-los emergir”, pois se trata de saber quem deveria direcionar e sustentar os conflitos que, realmente, afloraram no processo das Conferências. Pois, quando se afirma que “tanto a criação do Ministério das Cidades como a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais são conquistas do movimento pela reforma urbana brasileira” (MARICATO & SANTOS Jr., 2007), cabe aí uma pergunta, que leva a identificar, nesta afirmação, uma contradição: ainda reconhecendo que Ministério, Conselhos e Conferências são, efetivamente, “conquistas do movimento pela reforma urbana”, devemos nos perguntar quem realmente se apropria desta conquista, quem intervém para lhe dar uma determinada direção e um sentido transformador. Pois, se é compreensível aquela posição “neutra” do Ministério – enquanto órgão do poder público que, coerente com as posições hegemônicas emanadas pelo partido, põe seus objetivos na busca do “consenso” e do “pacto” - perante os debates que patrocina e incentiva, o mesmo não pode se aplicar ao MRU que, comprometido com o projeto das classes populares, possuidor de um entendimento teórico sobre a questão urbana e de uma reconhecida militância de 20 anos, deveria ter claro os limites do próprio movimento perante as forças conservadoras políticas e econômicas. Mas o documento da FNRU “Avaliação do Conselho Nacional das Cidades”, divulgado “após um ano de sua instalação”, ao afirmar que “o FNRU entende que a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades possibilitou dar início a uma nova política urbana para o país”, parece esclarecer a posição da frente, ela mesma “uma coalizão de organizações que reúne movimentos populares, ONGs, entidades profissionais e entidades de pesquisa”.

O FNRU não se define como uma organização social, nem tampouco como uma tendência partidária, mas como um campo político-social, formado por essa coalizão de organizações que o compõe. Assim, todas as posições do Fórum levadas para o Conselho das Cidades foram construídas e decididas por consenso, não sendo fechada uma posição quando havia divergências (SANTOS Jr., 2008).

A afinidade entre este discurso e o do Ministério, permite identificar certa analogia entre as estratégias do órgão do Estado e da ONG, apesar de cada um ocupar diferentes posições no interior da sociedade: o objetivo de ambos parece ser a “democracia”, entendida como o reconhecimento, pelas forças políticas e econômicas, da existência das camadas populares e de suas demandas, que passariam a ter finalmente um lugar no cenário político nacional. Por outro lado, pela ausência de definições, por parte dos dois protagonistas, do que se deveria entender por esta “democracia”, seu sentido e seu conteúdo parecia ser uma tarefa de outra etapa da luta, provavelmente determinada a partir das mobilizações, oportunizadas pelos espaços abertos pela estratégia comum. Tudo isso nos alerta para o fato de que, além daqueles aspectos gerais da conjuntura – que sobrepõe à hegemonia neoliberal a fragmentação das camadas populares, e mesmo de toda a sociedade -, torna-se necessário considerar os elementos específicos e relacionados com o sentido dado à luta urbana que, ao fim e ao cabo, podem contribuir para manter ou mudar a própria conjuntura. A questão que se coloca, então, diz respeito às conseqüências da adoção de uma estratégia com tal nível de indefinição sobre a organização do movimento popular. Relembremos que os diversos movimentos sociais urbanos - que direta ou indiretamente, consciente ou inconscientemente, contestam a lógica capitalista que privatiza a cidade no Brasil -, estão caracterizados pela fragmentação e dispersão não reconhecendo, por isso mesmo, em nenhum deles, uma liderança geral que possa unificar e direcionar a luta e dar-lhe um caráter autônomo em relação ao próprio sistema. Fora do âmbito do FNRU – ela mesma uma frente que não conseguiu, ao longo dos seus 20 anos, definir, refinar e aprofundar suas estratégias e, por isso mesmo, segue limitada nas táticas que adota -, as alianças entre os movimentos mantêm um caráter extemporâneo e que se assemelha a unir forças que não se misturam, conservando bandeiras próprias¹⁴³.

Como cada entidade, associação, ONG ou movimento “está voltado para seu fragmento, convicto de que as coisas importantes do mundo se esgotam ali”, inexistindo qualquer intenção de construção de “um projeto hegemônico” (MARICATO, 2008a), pois “cada pequeno mundinho ferve de tanta atividade

¹⁴³ Como exemplo, podemos citar o atual processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2002 após amplos e democráticos debates e que, sob intensa ofensiva de interesses imobiliários, mobilizou inúmeras entidades de militância urbana da cidade, principalmente representantes das camadas populares e classes médias altas, que passaram a unir esforços em torno de ações na Câmara de Vereadores e no Ministério Público. Entretanto, todas as ações levavam a marca dos interesses de cada um destes setores (BURNETT, 2007).

participativa, mas que, no entanto, não tem praticamente efeito sobre o capitalismo global ou até nacional” (MARICATO, 2007), torna-se possível metamorfosear a própria realidade, pois, afinal, tanta diversidade permite a cada um manter-se em sua individualidade e ter acesso privilegiado aos canais do poder público, às vezes, até dele fazendo parte. Nestas condições, aquela indeterminada estratégia democrática, adotada pelo Ministério e pelo movimento, acaba por assumir como finalidade última da luta urbana, comum a todos esses movimentos, a democratização do acesso à cidade para todos, aceitando implicitamente os termos da própria democracia burguesa, que mantém as bases da sociedade capitalista, a propriedade privada e a exploração do trabalho, impondo sérios limites aos objetivos da Reforma Urbana, sempre passível de inserção na lógica do sistema. Do ponto de vista do alcance das demandas, isto significa que a luta pode adotar o sentido reformista keynesiano, no qual a inclusão da cidade ilegal ao sistema torna-se funcional ao capitalismo, esgotando qualquer conteúdo revolucionário do projeto da Reforma Urbana. Com as inúmeras linhas de apoio à produção social de habitação, que serão implantadas pelo governo federal, estas ameaças parecem se transformar em bandeira do Estado e num beco sem saída para a militância.

Nivelando a luta por baixo, isto é, naquilo que une a todos, mas que não lhe determina um sentido socialista, a própria dispersão e fragmentação dos movimentos e de suas reivindicações específicas, impostos pelos anos de neoliberalismo e frutos da desorganização das lutas dos trabalhadores, contribuiu decisivamente para fortalecer a visão burguesa fragmentada e dispersa da própria cidade. Que se torna mais hegemônica na medida em que o próprio processo se mostra incapaz de dar o caráter de luta de classes que a RU exige. Comprovando que a “ideologia dominante é a ideologia da classe dominante”, o debate urbano promovido pelas conferências acabou por assumir um caráter sistêmico, no qual predomina a idéia de reformar o capitalismo brasileiro, dando-lhe uma “face mais humana”. E no qual, a partir das especificidades da cada grupo atuante na cidade, mas capturados pela hegemonia burguesa, acabam subordinando a satisfação de suas demandas ao “desenvolvimento urbano”, que, no caso, significa afirmar a imprescindibilidade da acumulação e reprodução capitalista, sem os quais não há emprego, impostos e investimentos públicos. Mas devidamente planejados e controlados pelo Estado, em favor de toda a sociedade.

Ignorando que o todo é mais que a soma das partes, esta idéia central tampouco parece levar em conta a relação explícita mantida pelo núcleo duro do poder central com as propostas participativas, democráticas e inclusivas do Ministério e suas Conferências e Conselhos – e que fortalecem a idéia de processos sociais como legitimação de políticas públicas e boa governança (LEAL, 2003) -, expressas nas declarações do representante do Ministério da Fazenda, cuja “posição tinha um tom de recado”:

Logo na primeira reunião do Conselho, após a votação do Caderno III, oriundo da Conferência Nacional das Cidades, o representante do Ministério da Fazenda, Sr. Lindemberg de Lima Bezerra, fez registrar em ata sua posição contrária à aprovação ou referendo das teses que estejam em desacordo com a política econômica do governo federal. Depois, nunca mais compareceu a nenhuma reunião do Conselho das Cidades (SANTOS Jr., 2008).

Dando ao fato que “a interação entre o Conselho das Cidades e o Ministério da Fazenda nunca se efetivou” uma versão que explicita a compreensão tecnocrática da sociedade de classes – pois ela expressaria “uma concepção que separa a economia da sociedade, supondo que a economia seja uma esfera técnica de conhecimento científico, com regras independentes e autônomas” -, o autor reconhece, no entanto, sua profunda conseqüência, uma vez que “esta posição enfraqueceu a capacidade deliberativa do Conselho das Cidades no que se refere à efetivação das resoluções sobre política econômica”. Capacidade que nunca existiu legalmente, pois “igualmente preocupante é o fato do CONCIDADES ser resultado de um decreto presidencial, e não de uma lei aprovada pelo poder legislativo, tornando sua institucionalidade frágil e sua dinâmica dependente da vontade do poder executivo”. Neste sentido, o “Fórum Nacional de Reforma Urbana apresentou a proposta de resolução de elaboração de um projeto de lei institucionalizando o Conselho das Cidades com caráter deliberativo” (SANTOS Jr., 2008); referendada no CONCIDADES em 2005, mas, até a presente data, não aprovada, demonstrando o caráter da luta liderada pelo MRU que, por cima de determinada conjuntura, considera como prioridade a legalização do Conselho...

Compatível com suas pretensões legalistas, a ocupação das cadeiras do Conselho será motivo de constantes e cada vez mais acirradas disputas entre as entidades da sociedade civil, principalmente daquelas comprometidas com a Reforma Urbana popular, que passam a secundarizar os temas e os conteúdos, que deveriam ser o objeto maior dos encontros. Mas que perdem espaço para as necessárias articulações que asseguram a eleição de seus representantes, com “as

principais lideranças e bancadas dos diversos segmentos em reuniões discutindo a composição e eleição dos representantes para o Conselho das Cidades”:

De fato, as articulações e reuniões paralelas em torno dessas definições transcorreram ao longo da Conferência, o que, a nosso ver, prejudicou o aprofundamento do debate em torno das diretrizes, políticas e programas a serem desenvolvidos pelo Ministério das Cidades. Um dos Cadernos de Textos – referente às políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade e trânsito, e planejamento territorial – sequer foi apreciado em plenário, ficando para o futuro Conselho a tarefa de deliberar sobre as emendas (SANTOS Jr., 2008).

Inversamente a esta preocupação com a conquista de assentos no Conselho, não há registro sobre análises e propostas referentes aos delegados e suas bases, relação reconhecidamente problemática, pois na maioria dos casos não há prestação de contas da representação e pouco se discute a própria legitimidade conferida aos conselheiros. Frente a todos estes aspectos, que contribuem decisivamente para comprometer as relações entre lideranças e bases, quem é a vanguarda do processo deflagrado no interior do Ministério e que vai alcançar todo o país? Confirmando as palavras premonitórias de Ermínia Maricato, quando disse que “todos reconhecem o trabalho e a liderança do MCIDADES e do Conselho das Cidades” (MARICATO, 2007b), será mais uma vez o Estado – agora em estreita colaboração com o movimento da RU – onde se conformará o lugar no qual se concentra a vanguarda das lutas urbanas populares no Brasil. Afinal, que outro espaço com tanto poder político e financeiro, com alcance institucional sobre todos os estados e mesmo sobre todos os municípios do país, além do Ministério das Cidades – ele mesmo criado pelo governo democrático e popular do PT, por sugestão e projeto do próprio MRU, e comandado por técnicos comprovadamente capacitados e historicamente comprometidos com aquele ideal – para centralizar, comandar e realizar a Reforma Urbana de interesse das camadas populares?

Quando ocorrem as ações empreendidas pelo Ministério visando as Conferências, estas observações nos ajudam a entender a razão e os limites da presença e da ação dos movimentos populares em muitas cidades – bem mais incisivos e radicais que os demais segmentos sociais no questionamento do poder público, que também comparece, principalmente através de seus órgãos de gestão do solo urbano¹⁴⁴ -, parecendo confirmar o acerto daquela posição do MRU. Somada

¹⁴⁴ Regra geral, serão os órgãos municipais de planejamento territorial que também coordenarão os processos dos planos diretores, uma atitude que se apresenta como ambígua, pois permite tanto o monitoramento do processo por parte do núcleo profissional do urbanismo tradicional, quanto sua aproximação com as demandas populares e seus demandantes.

à intuição de que uma força subterrânea havia se mantido viva e pulsante, resistindo à pressão de desmobilização neoliberal, a atitude combativa dos movimentos populares reforça a estratégia de conscientizar gestores e aplicar instrumentos de controle às atividades do capital imobiliário. Porém, além da curta duração do evento – entre um a dois dias, em geral -, muitas ausências contribuíram para realçar aquela participação popular, desde a omissão dos empresários – proporcionalmente reduzidos em número e sempre reticentes em seus pronunciamentos, preferindo aguardar para definir suas estratégias -, passando pelos raros representantes das entidades profissionais e acadêmicas e de pesquisa – francamente divididas com relação à Reforma Urbana, que tem pouca penetração e menor aceitação nestes espaços – e mesmo à irregular participação das administrações estaduais e municipais, sempre na dúvida entre aproveitar a ocasião para estreitar laços com o Ministério e seus recursos potenciais ou não se expor às cobranças inevitáveis que surgem em tais encontros. Desconhecendo tal contexto e interpretando que a mobilização ocorrida nestes espaços significava a possibilidade concreta de uma atuação organizada dos movimentos populares, o saldo das Conferências das Cidades é superestimado e se transforma na base da proposta que, efetivamente, determinará o sentido da estratégia para retomada da luta popular. Do Legislativo nacional - onde esteve enclausurado durante toda a década de 90, nas negociações em torno do Estatuto da Cidade -, o eixo de atuação do movimento da RU se desloca para o Executivo federal, em torno do qual e agora seria retomada a dimensão nacional da luta por cidades mais justas. Desta maneira, o processo de elaboração de uma política urbana nacional articulava-se com as práticas locais em torno das demandas dos movimentos populares e, como uma consequência natural, o ordenamento territorial do espaço urbano – premissa maior do “Plano Diretor como instrumento de Reforma Urbana”, pois capaz de resolver a segregação e a desigualdade nas cidades - passa a demandar ações de planejamento urbano, historicamente ambiente e domínio exclusivo do poder político. Mas, também e contraditoriamente, tradicional espaço de diálogo entre urbanismo progressista e Estado previsor e provedor, espaço esse “reduzido ao discurso e identificado com a atividade intelectual de elaborar planos” (VILLAÇA, 2004, p. 222).

Será sob tais condições, dentro de um processo aberto para expor conflitos e definir questões prioritárias para os movimentos populares, que a militância urbana das cidades brasileiras será convocada a compartilhar uma já

longa jornada por conquistas jurídicas. Posteriormente apontado como um “caminho equivocado, que é o de supervalorizar o seu papel na discussão de Planos Diretores, legislação, enfraquecendo um pouco as reivindicações essenciais, que são transporte, moradia, saneamento” (WHITAKER, 2008), o processo tem como justificativa e finalidade maior o ordenamento territorial – considerado como indispensável para possibilitar o necessário e adequado espaço para efetivar, nos limites municipais, as políticas de regularização, urbanização e moradia para as camadas populares. Retomando a ousada decisão de, através do Plano Diretor, mudar o planejamento urbano no Brasil, o movimento pela Reforma Urbana parece se apoiar no novo contexto político e jurídico que, diferentemente das experiências do início dos anos 90, surgia agora como francamente favorável aos interesses populares, permitindo transformar tal desafio em oportunidade histórica:

Mas a vontade de transformar esta obrigatoriedade em oportunidade para repensar nossa cultura de planejamento urbano, fez com que se iniciasse uma ampla movimentação em torno da elaboração dos Planos Diretores Participativos, conhecida como a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, lançada em maio de 2005 (MINISTÉRIO das Cidades, 2005).

Entretanto, tanto a convocação “pelo alto” quanto o processo participativo dos PDs, irão ignorar (e desprezar?) as condições concretas de mobilização e organização popular, repetindo as características institucionais das Conferências das Cidades, nascidas vinculadas ao Estado. E que, apesar de politizar a questão urbana e dinamizar a militância do MRU, podem se tornar campo aberto para mecanismos de cooptação e isolamento, além de controle ideológico dos interesses das camadas populares, em uma reinvenção da luta política pela terra urbana.

4.2 A Base Política e Ideológica da Proposta de um Novo Planejamento Urbano

Frente às mudanças, reais ou somente alardeadas, as matrizes do Planejamento Urbano também são chamadas a mudar. E esse processo está sujeito às mesmas influências de produção ideológica de idéias que mascara o conflito político.

Ermínia Maricato

Das quatro Secretarias que compõem o Ministério das Cidades, a de Programas Urbanos desempenhava, na visão da equipe técnica, um papel estratégico na realização da Reforma Urbana. “Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano”, a SPU se “ocupa especialmente do planejamento territorial e da regularização fundiária” e suas ações

teriam “nas prefeituras municipais seus principais formuladores e operadores, mas têm também no governo federal um papel coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações” (MARICATO, 2008c). Esta “centralidade da questão fundiária e imobiliária” que, graças ao controle exercido pelas forças do Capital, pode inviabilizar qualquer investimento em favor das camadas populares – em sua imensa maioria, habitando áreas sem direito da posse, em condições de risco ou em reservas ambientais –, ameaçava o projeto político da Reforma Urbana. Pois, sem disponibilidade de “terras urbanizadas e bem localizadas”, os investimentos públicos poderiam reproduzir o fenômeno da periferização urbana, fomentada pelos conjuntos do BNH, agravando mais ainda a tragédia urbana.

Neste sentido e do ponto de vista da relevância econômica e política das cidades e da duração dos processos participativos, Porto Alegre e Recife (Leal, 2003) representam as principais experiências municipais de políticas públicas urbanas destinadas às camadas populares. Porém, são experiências de caráter fragmentado, reduzidas aos bairros de periferia e a ações pontuais e que, apesar das conquistas como as PREZEIS – Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social -, em nenhum momento abordam a questão da reserva de terras urbanizadas e bem localizadas para os mais pobres. Será justamente contra tais experiências limitadas, que parecem confirmar a inevitabilidade da segregação espacial das camadas populares na cidade capitalista, que o MRU pretendia aplicar a potencial capacidade de ordenamento territorial que o novo PD aparentava possuir. E que, uma vez instituído, permitiria estender aos demais municípios do país as exitosas práticas de participação popular que consagraram as ZEIS e as operações urbanas. Pois resolver a escassez de terra adequada para programas habitacionais populares torna-se imprescindível para o sucesso da política habitacional do governo Lula e implica em intervir na própria dinâmica municipal que rege a produção do espaço urbano¹⁴⁵. Ou seja, o sucesso das políticas democráticas e progressistas do Ministério passa a depender de todas e cada uma das realidades

¹⁴⁵ Considerando o enfrentamento do problema fundiário e habitacional do ponto de vista de seus efeitos em relação ao projeto popular, que abriria efetivas possibilidades de constituição de direitos aos trabalhadores, bem como suas relações com o próprio projeto político do PT, é possível incluir, no caminho da Reforma Urbana, mais adversários e opositores do que simplesmente os do “mundo dos negócios imobiliários”. Neste sentido, ficam visíveis as alianças entre interesses políticos e econômicos para emperrar, adiar e mesmo derrotar o projeto da Reforma Urbana. Recorde-se a experiência parisiense de renovação urbana, relatada por Castells (2004), através da qual se pretendia mudar o perfil político dos tradicionais eleitores da esquerda, que historicamente ameaçavam a eleição de frentes conservadoras.

municipais do país, colocando a questão do ordenamento territorial como prioridade zero para os setores comprometidos com a proposta da Reforma Urbana. Nestas condições, enfrentar o desafio do Plano Diretor parecia se colocar como inevitável no caminho da RU, pois dele depende, constitucionalmente, a ordenação do uso e ocupação do solo urbano. O que, se caracteriza uma “oportunidade”, não deixa de manter seus laços com aquela estratégia conservadora de “despachar a luta popular” para os municípios e, conseqüentemente, para a fragmentação dos espaços dos conflitos e o seu enfrentamento com os “fatos brutos” relacionados com a propriedade privada da terra e os interesses do capital imobiliário.

Adotado pelo Ministério, simultaneamente às suas demais ações voltadas para reverter as desiguais condições urbanas – tais como ampliação dos recursos para programas habitacionais destinados a populações com renda entre 1 a 3 salários mínimos, início de programas de regularização fundiária, investimentos em transportes urbanos, aprovação da lei federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do Marco Regulatório de Saneamento Ambiental, com ampliação dos investimentos no setor, entre outros (MARICATO, 2006) -, a proposta de envolver os movimentos populares no processo de planejamento urbano tem por base legal a exigência constitucional que determinou o Plano Diretor como “instrumento básico da política municipal” e que deveria definir a função social da cidade; como fundamento teórico, posição adotada já em 1989, quando do II Encontro Nacional da FNRU (GRAZIA, 1990), a proposta parte do entendimento, pela posição hegemônica do movimento da RU, de que a transformação daquele Plano Diretor, “tecnocrático e elitista em um instrumento importante para aproximar a população dos governantes no intuito de realizar uma gestão que modifique o nível e qualidade de vida urbana para o conjunto da população” (GRAZIA, 2003, p. 65), e numa verdadeira ferramenta para alcançar a Reforma Urbana, dependeria da participação propositiva dos movimentos populares urbanos.

Mas, frente ao passado questionável do Plano Diretor no país - naquela altura já contando com poucos, porém significativos, trabalhos teóricos que demonstravam seu papel na ideologização do planejamento urbano e suas contribuições na exclusão territorial -, caberia examinar por que a opção da equipe do Ministério das Cidades irá recair no desafio da reconstrução deste instrumento urbanístico. Ressaltemos que esta posição é adotada apesar de um alerta, lançado já em 2005, por quem havia defendido o Plano de Ação, na década de 90:

A equipe de profissionais que coordena essa campanha no MCIDADES não desconhece que a eficácia do planejamento urbano no Brasil é questionável, isto é, dificilmente contraria o interesse dos detentores do poder, se aplicam apenas a uma parte da cidade, tomam o mercado como referência e ignoram a demanda da maior parte da sociedade bem como ignoram a cidade ilegal (MARICATO, 2008c).

Se, por um lado, as afirmações contraditórias sobre o PD comprovam a permanência, naquele momento, de divergências políticas no seio do MRU convivendo no interior do Ministério, por outro, elas impõem a necessidade de aprofundar a análise sobre as determinações que cercaram a opção do Ministério das Cidades e, simultânea, a decisão do MRU em retomar o Plano Diretor como efetivo instrumento de Reforma Urbana, mesmo com as experiências pouco animadoras do início da década de 90. A primeira questão que se coloca é: haveria outro caminho para assegurar terra urbanizada e bem localizada para assentamentos habitacionais populares que não o Plano Diretor? E, conseqüência desta primeira questão, seria juridicamente possível e aceitável não elaborar o Plano Diretor? Para respondê-las é necessário ir além das próprias perguntas, pois somente assim é possível entender as respostas dadas pelo movimento. Com relação a uma atitude que contestaria a exigência de elaboração do Plano Diretor, buscando outros caminhos para assegurar terra urbanizada para as camadas populares, seria necessário levantar algumas questões sobre a composição da MRU. Em seu interior convivem duas práticas que, teoricamente, se complementarizam e que, em última análise, estão relacionadas com as classes sociais dos seus integrantes: enquanto os movimentos populares atuam contestando a lei e a ordem, com ocupações de terrenos privados e públicos, na tentativa de criar um “novo modo de aquisição da propriedade, rompendo com o conceito de compra e venda que está no bojo da aquisição entrevivos da propriedade, submetendo a propriedade à necessidade e antecedência de posse” (BALDEZ, 2003, p. 90), os setores de classe média do movimento oferecem o suporte legal e técnico para a “resistência jurídico-judiciária” (BALDEZ, 2003, p. 84), ao mesmo tempo em que consolidam os avanços técnicos e jurídicos, sempre utilizando o arcabouço do Direito e do Urbanismo, que são, em última instância, o mundo no qual se movem em busca da igualdade social no interior da democracia burguesa.

Mas como os movimentos populares de luta urbana adotaram também tal estratégia reformista parlamentar? Afinal, excluídos não apenas da cidade e de seus benefícios, mas também do conhecimento formal e das relações sociais, lhes sendo

“negado o próprio direito de ter direitos”, os movimentos populares tendem a desenvolver a percepção de que a única maneira de se apossarem de espaços para viver se dá através da força de sua organização e mobilização, sendo sustentados pela dimensão numérica que possuem e que os pode contrapor ao poder econômico e político dominante. Contestados, neste raciocínio, pela ideologia individualista burguesa, cercados e reprimidos pelas condições conjunturais em que ocorreu a democratização no país, quando prevaleceu a histórica dominação política clientelística sobre as camadas populares, situação reforçada pela ofensiva neoliberal, pelo descenso da luta dos trabalhadores e pela sempre destacada posição das classes médias no domínio do saber e nas relações inter-classes (OLIVEIRA, 1990), as alternativas abertas pelo setor técnico do movimento acabaram por se impor aos movimentos populares. E, daquela posição inicial, na qual serviam de suporte às práticas anti-sistema dos sem-terra e sem-teto, passassem a ser a direção intelectual do próprio movimento. Desta forma, de suas lutas marginais, pontuais e episódicas – próprias de uma guerra de movimento conceituada por Gramsci para as complexas sociedades ocidentais e sua estrutura de poder estatal que se dissemina em inúmeros aparelhos, pois “o Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (GRAMSCI, 2007, p. 262) –, o MRU passa a se submeter, cada vez mais, àquelas ações no sentido de inscrever, na lei burguesa, “novos e mais eficientes direitos, alguns até alcançados, mas cuja execução dependeria do poder, que nunca os oprimidos tiveram” (BALDEZ, 2003, p. 80). Neste processo de identificação política do movimento popular com as lideranças intelectuais, que terá o planejamento urbano como base comum, o fortalecimento do ideal reformista parlamentar é inversamente proporcional ao enfraquecimento de um projeto transformador e alternativo à própria cidade capitalista que, em nenhum momento, parece ser aventado ou mesmo imaginado. Neste sentido, estão longe das atenções do MRU as proposições de Lefebvre, principalmente quanto à sua preocupação “em esclarecer que a práxis social requer um componente espacial e que é necessário apossar-se de um espaço e controlá-lo ao mesmo tempo em que se fazem outros confiscos no interesse da luta de classes” (GOTTDIENER, 1993, p. 152). Em vez disso, o movimento parece caminhar no sentido de fazer, dos espaços de vida social das camadas populares, algo à imagem e semelhança da cidade capitalista, onde o “espaço abstrato” do valor de troca se sobrepõe ao espaço coletivo do valor de uso.

Retomando as considerações sobre o caráter legalista e tecnocrático que o movimento foi tomando, recordemos que, apesar de exigir Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, a Constituição não determinava prazo para isso, medida decretada posteriormente pelo Estatuto da Cidade que, indo mais além, estende a obrigatoriedade aos municípios que, mesmo sem a marca daquela população, situavam-se em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, em áreas de interesse turístico, sob influência de grandes projetos econômicos e sob ameaça de impactos ambientais (BRASIL, 2005). Assim, o próprio Estatuto da Cidade já expõe, implicitamente, uma concordância em torno do Plano Diretor por parte dos que negociaram e chegaram ao texto final, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, estendendo-o a outras situações não previstas pela Constituição. Esta constatação nos permite avançar em duas conclusões, que determinam momentos emblemáticos nos quais se fortalece mais ainda a tendência tecnocrática do movimento da RU: 1) a irreversibilidade e mesmo a iminência de realização do Plano Diretor é “mérito” do Estatuto da Cidade e, ainda que faltem informações que indiquem qual a posição que o movimento da RU tomou perante a proposta aprovada, ele é parte desta construção e, diferentemente do momento em que o PD é incorporado ao texto constitucional, a aprovação do Estatuto da Cidade é festejada como uma das principais conquistas do movimento da reforma urbana, lado a lado com a inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição¹⁴⁶; 2) Ao incluir, na obrigatoriedade de elaboração ou revisão do Plano Diretor, municípios com menos de 20.000 habitantes, mas em comprovada situação de risco devido a determinadas condições (metropolização, conurbação, impactos culturais, econômicos ou ambientais), deduzimos que, no processo de aprovação do Estatuto da Cidade, passou a predominar a idéia de que o Plano Diretor – desde a década de 90, já transformado em “instrumento de Reforma Urbana” - tinha potencial para neutralizar e/ou reverter uma situação urbana adversa aos interesses da maioria da população, justificando-se assim levar ao máximo de municípios a prática do planejamento urbano. Se, originalmente, tal capacidade de intervenção do PD se explicava pela ainda pulsante mobilização

¹⁴⁶ As únicas ressalvas negativas ao texto final do Estatuto da Cidade se referem aos vetos presidenciais, principalmente àqueles artigos que possibilitariam a regularização fundiária de ocupações de baixa renda em terras públicas, questão posteriormente contornada com a concessão especial de uso. Mas que ainda é motivo de muita polêmica entre juristas, gestores públicos e o movimento da Reforma Urbana.

popular da época ou se encontrava amparo maior no projeto de articular capacidade técnica e luta urbana – naquilo que ficou conhecido como a utopia do “urbanismo democrático” -, o relevante para nossa análise é o fato de que será a prevalência da tecnocracia e do legalismo que irá sobreviver e predominar no processo.

Por outro lado, se havia uma compreensão dos riscos que representava aquele instrumento urbanístico para os interesses populares¹⁴⁷, por que ampliar seu raio de obrigatoriedade no Estatuto da Cidade? Em nosso entendimento, este fortalecimento do PD se dá por dois movimentos: no primeiro, ele representa o consenso lógico entre os “operadores do planejamento urbano”, reunidos em torno do projeto da RU, confirmando sua liderança sobre o movimento e parecendo reafirmar, ao poder público e à sociedade, a permanência do papel do planejamento no enfrentamento do caos urbano; pelo outro movimento, demonstra que predominou, sobre esta mesma vanguarda e naquele momento, a hegemonia política e ideológica burguesa que enquadrou a Reforma Urbana não apenas em seus parâmetros jurídicos, mas principalmente nos limites do discurso do pacto social e do bem comum. Como veremos com a estratégia adotada para a implementação dos PDs pelo Ministério das Cidades, a visão de consenso que resulta do processo de aprovação do EC foi a de um projeto de “cidade de todos”, que mantém a principal essência do Planejamento Urbano, enquanto “forma de conflito que tenta reconstruir a ‘comunidade ilusória’” (OLIVEIRA, 1981)¹⁴⁸. Isto é, ele deve ter o discurso de um pacto, inserindo-se desta maneira no próprio consenso da democracia, forjado pelo Capital que busca a negação da luta de classes, mas aceito - ainda que taticamente - pela esquerda no processo de transição democrática e aprofundado pela ideologia neoliberal brasileira da década de 90, da qual o EC é produto direto. Aceitar e impor, ao PD encampado pelo movimento da Reforma Urbana, a premissa do “bem comum” - própria daquele Planejamento

¹⁴⁷ Apesar das críticas e condenações ao Plano Diretor, feitas nos anos seguintes à aprovação da Constituição Federal de 1988, não se encontra, em nenhuma delas, posições radicais contra o instrumento que significassem “queimar pontes” entre o projeto da Reforma Urbana e o Plano Diretor; pelo contrário, é possível mesmo identificar, nos textos, certas brechas e alternativas para sua reformulação e adequação aos interesses populares. Para isso, veja-se principalmente Grazia, (1990), que contém as teorizações dos principais intelectuais da FNRU sobre o PD como instrumento de RU.

¹⁴⁸ Para Marx, a “comunidade ilusória” seria o principal objetivo e a própria identificação do Estado capitalista, comprometido com os proprietários privados e a realização dos seus lucros e que, mesmo embasado em direitos individuais de liberdade e igualdade, próprios do sistema de mercado, é obrigado a manter o discurso imaginário do bem comum e do Estado nação (MARX, 2008b).

Urbano “harmonizador social” - significou retirar-lhe, de partida, muito da pretendida seiva renovadora, do potencial contestador que o debate sobre a cidade poderia ter.

Mas, para além do contexto político e ideológico que balizou a opção do movimento da RU pelo planeamento urbano, outra questão se coloca, pois como instrumento capaz de ordenar o espaço urbano, a aceitação do Plano Diretor é, também, a aceitação de uma utopia inexecutável na realidade do sistema capitalista, uma vez que a cidade atual é, por definição, caótica, desigual e irracional. Não apenas pela própria essência do capitalismo, pois a “burguesia não pode existir sem revolucionar constantemente os meios de produção e, por conseguinte, as relações de produção e, com elas, todas as relações sociais” (MARX & ENGELS, 1988, p. 147), nas quais se incluem aquelas que produzem o espaço urbano¹⁴⁹. Mas, também, pelo caráter do capitalismo brasileiro, no qual “a industrialização com baixos salários” (MARICATO, 1996) impõe as próprias condições de vida das camadas populares – seriamente agravadas pelo fato de que seus “gastos de moradia não entram no valor da força de trabalho” (ENGELS, 1974, p. 63), impedindo-lhes o acesso aos mínimos benefícios da sociedade urbana. Assim, mais do que uma “politização do planeamento urbano”, o que a Campanha dos Planos Diretores coloca, implicitamente, é o inevitável desmascaramento da ilusão de alcançar uma “cidade para todos” sob o capitalismo, estratégia que, no Brasil, tem se colocado entre a ideia de um “pacto social” e de um projeto transformador. Porém, como essa questão nunca foi posta no sentido de um desdobramento da luta - muito pelo contrário, cada vez mais ela se foi pautando pela possibilidade de alcançar aquela utopia no interior mesmo do sistema -, o MRU passou a contar com os riscos que tal desafio implica na atual conjuntura internacional e nacional. Por um lado, risco de sucumbir à tentação de institucionalizar o processo, isto é, diluir, desagregar e assimilar as bandeiras de luta popular aos procedimentos emanados e controlados pelo Estado e, por outro lado – no remoto caso de aceitar que a luta deveria ter um horizonte mais amplo e radical -, risco de não preparar as condições políticas para executar o indispensável salto de qualidade para transpor os limites da

¹⁴⁹ Autores como Soja (1993) consideram a existência de uma “sucessão temporal com a simultaneidade espacial”, uma “adaptação da teoria das ‘ondas longas’ da obra de Ernest Mandel, Eric Hobsbawm, David Gordon” (p.9), defendendo a ideia de que “a evolução da forma urbana tem seguido o mesmo ritmo periodizável de formação e re formação induzidas pela crise que moldou a paisagem macrogeográfica do capital desde os primórdios da industrialização em larga escala”, tendo como resultado: a cidade mercantil, industrial de livre concorrência, monopólio empresarial e do Estado fordista (p.210-211). Gottdiener (1993) defende uma urbanização do capitalismo tardio, responsável pelos “atuais padrões de reestruturação espacial e da desconcentração urbana (p.9).

luta institucional. Situação na qual a autonomia popular torna-se imprescindível, apesar de ter sido, paulatinamente, desvalorizada, comprometendo o avanço da luta reformista para um sentido revolucionário. O que coloca outra questão: quem unificará, e sob que bases, aquelas entidades e suas vanguardas que, tal qual os “náufragos” a que se refere Oliveira (1990), sobreviverão ao amplo e diferenciado processo municipal dos Planos Diretores e que poderiam protagonizar a luta urbana em outro nível? Como não identificamos, em textos ou debates no interior da RU, uma discussão sobre estas questões, se depreende que, para o movimento, a estratégia é realmente a “cidade para todos” e a tática assume os ritos e os limites do planejamento urbano. Se estas considerações apontam para os limites teóricos e estratégicos do MRU, também sinalizam no sentido de um vazio, que persistiu ao longo de toda a existência do movimento e que repõe a instigante dúvida sobre a possibilidade de realização do projeto da Reforma Urbana no Brasil pela via do planejamento urbano.

Entretanto, quando a análise ultrapassa os limites do planejamento urbano, que explica a opção pelo Plano Diretor a partir de suas qualidades intrínsecas ou pela institucionalização do movimento da RU, é possível detectar, acima dos aspectos territoriais em que se concentra o projeto da Reforma Urbana, uma linha de pensamento político dirigida para uma proposta de “concepção geral para as administrações locais voltadas à valorização da cidadania” e na qual o Plano Diretor está referido e parece se incorporar como peça essencial. Fundamentada na “crise do ‘socialismo real’” que “dissolveu balizas históricas do pensamento e da prática socialista”, mas que teria aberto a possibilidade de “criação de novos marcos”, a proposta se dedica a pensar tais “marcos à luz de experiências concretas de gestões locais”, pois por aí seria possível “prefigurar transformações sociais mais amplas”, ainda que reconhecendo, “numa sociedade como a brasileira, a estreita capacidade das administrações municipais para absorver” as demandas dos movimentos sociais (DANIEL, 1990, p. 11). Assim é que o texto de Celso Daniel, “As administrações democráticas e populares em questão”, publicada em 1990 pela revista Espaço & Debates, com base nas “experiências marcantes” de administrações progressistas existentes no país “desde pelo menos a segunda metade dos anos 70”, ambiciona fortalecer movimentos locais “inspirados na noção de direitos de cidadãos”. Para isso, elenca como principal frente de ação “quatro grandes temas” – “reelaboração da identidade local, inversão de prioridades,

democratização da relação entre comunidade e prefeitura e reforma administrativa” (DANIEL, 1990, p. 16) - que, “ao se centrar em transformações profundas em estruturas e, sobretudo, na cultura política”, deveriam transcender “os limites de uma gestão apenas” (DANIEL, 1990, p. 27). As idéias expostas ao longo do trabalho – destinadas a “constituir um outro projeto de município, alternativo às propostas da política tradicional e dos liberais conservadores” (DANIEL, 1990, p. 12) - demonstram a existência de um arcabouço teórico que já contava, então, com a experiência concreta do autor à frente da prefeitura de Santo André e que tem suas origens em outro texto seu, publicado em 1988¹⁵⁰. Apesar de não encontrarmos, nos trabalhos de pesquisadores e intelectuais do movimento da RU, citação explícita a tais idéias e propostas, a convergência de propósitos, a plataforma de ação e mesmo as palavras de ordem – mudança da cultura urbanística, resgate de valores populares, respeito a diferentes realidades urbanas, política de alianças, inversão de prioridades, taxação da propriedade privada, transparência e participação na gestão municipal e mesmo “vocação do município” – nos aparecem como provas incontestes de uma estreita rela o política e ideológica entre a concep o de Celso Daniel, pensada para as “administra es democráticas e populares”, e o projeto do Plano Diretor Participativo do MRU. Senão, vejamos como o autor se refere às suas propostas para enfrentar a segregac o urbana, fruto da “matriz espacial das nossas cidades e produzida nos municípios brasileiros ao longo das últimas décadas”:

Diante desse quadro,   evidente a necessidade de substituir a matriz espacial calcada na no o de cidade ideal, baseada em normas excludentes, por uma outra matriz territorial, fundada na idéia de que a cidade do amanhã seja construída a partir das condi es concretas da cidade de hoje, integrando o conjunto de seus moradores/trabalhadores na comunidade municipal. Eis algumas propostas de uma nova legisla o urbana consistente com essas idéias na linha da reforma urbana: cria o de áreas especiais de interesse social, com legisla o própria, para viabilizar a regulariza o de ocupa es ilegais; desregulamenta o das normas de edifica o e do tipo de uso do solo (desde que não prejudique a vizinhança); coeficiente de aproveitamento (rela o entre área construída e área do terreno)  nico para toda a cidade, permitindo-se a constru o de área adicional (o solo criado) mediante o pagamento, pelo proprietário do imóvel, de uma quantia correspondente   valoriza o imobiliária assim gerada (DANIEL, 1990, p. 15).

¹⁵⁰ DANIEL, Celso. **Poder Local no Brasil Urbano**. São Paulo: NERU, Revista Espaço & Debates, n  24, 1988, p. 26-39. Identificado com a linha socialdemocrata do PT, Celso Daniel contou, durante sua gestão em Santo André, com a consultoria de Raquel Rolnik e com o planejamento estratégico de Jordi Borja., além de ter patrocinado o gigantesco projeto do Eixo Tamanduat i, concurso internacional que teve a participa o de Candido Malta Campos Filho (CAMPOS Filho, 2007).

Além da clara alusão à “cidade que temos” como base para a “cidade que queremos” (lema da Campanha do PDP) e o destaque dado ao que podemos entender como um novo projeto de “ordenamento territorial”, outro eixo chama a atenção na proposta, tanto por sua identidade quanto por representar, também, uma linha decisiva para o sucesso do PD. Referimo-nos à “reforma administrativa”, proposta como alternativa à “política tradicional e aos liberais conservadores”, através da qual seriam enfrentadas questões como “micropolíticas diferenciadas”, influenciadas por “interesses econômicos e autoritarismo político”, que resultam em corrupção e ineficiência (DANIEL, 1990, p. 22). Pretendendo colocar no centro da administração municipal “democracia e eficiência” destinadas a consolidar canais de participação popular, enquanto gestão e controle social, como a proposta se enfrenta com o poder econômico das elites e a baixa organização popular? A ruptura com os interesses privados seria viabilizada através da “base social das administrações democráticas e populares”, o que exige “abrir mão de financiamentos de campanha ou de “caixinhas” ligadas a favorecimentos de ordem econômica”, atitude que possibilita “maior liberdade para redefinição de investimentos e medidas regulatórias”¹⁵¹. Quanto à “participação popular – reconhecidamente elemento essencial para viabilizar a combinação de instrumentos da democracia representativa à democracia participativa” – deveria considerar “o estágio de organização e consciência dos movimentos sociais reais e a inserção da participação no processo de transformação das relações da prefeitura e a sociedade local” (DANIEL, 1990, p. 13), pois

Se idealizada – tomada como panacéia dependente apenas de um ato de vontade política – e justaposta às relações políticas preexistentes, a participação popular correria o risco de se tornar palavra de ordem formal, aparentemente avançada, porém ineficaz do ponto de vista político (DANIEL, 1990, p. 13).

Apesar dos quinze anos que separam a data da publicação do trabalho de Celso Daniel da realização da Campanha do PDP, a multiplicação das experiências de governos populares em inúmeros e variados municípios pelo país afora – e que

¹⁵¹ “Sendo o Estado dependente do processo de acumulação, que está fora de seu poder organizar de forma não compatível com as relações capitalistas, o detentor do poder do Estado é basicamente interessado em promover as condições que sejam mais favoráveis à acumulação privada da qual depende” (MARTINS, 1985:37), deve-se supor que a proposta de uma ruptura com o poder econômico – principalmente no nível local – não seja tarefa das mais simples a ser empreendida pelos prefeitos. Para Dennison de Oliveira, conforme citação no capítulo dois deste trabalho, “todo grupo político que seja conduzido ao poder terá interesse em criar e manter condições que incentivem a continuidade do investimento privado” (OLIVEIRA, 2000:44), impondo um claro impasse na decisão política da ruptura proposta por Daniel.

foram acompanhadas por esforços de democratização das gestões e tentativas de ordenamento territorial – comprovam a permanência e cristalização do seu ideário. Alternativa progressista ao Estado mínimo neoliberal que pretendia demonstrar a viabilidade de “transformações profundas em estruturas”, a concepção geral para fortalecimento e expansão das “administrações democráticas e populares” se tornou não apenas a base política e ideológica que, fundamenta a estratégia da Campanha Nacional dos Planos Diretores: ela será a indispensável articulação da política urbana com as demais políticas públicas setoriais e, como estas, considerada “ponto de partida e não de chegada” (DANIEL, 1990, p. 11) de um projeto transformador. Por outro lado, frente aquelas críticas aos Planos Diretores do SERFHAU, “desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão da cidade propriamente dito” (ROLNIK, 1990, p. 26), ao elaborar os Planos Diretores Participativos em parceria com as “administrações democráticas e populares”, estaria dado um passo essencial para sua efetiva implementação. Partindo das premissas expostas por Daniel (1990) em seu guia de ação para “administrações democráticas e populares”, a estratégia da Campanha dos PDP terá, no campo da produção simbólica da sociedade e na estrutura administrativa do poder local, os principais alvos de seus esforços:

Uma grande parte das leis brasileiras não chega a ser cumprida, e para que a nova lei não seja mais uma entre as existentes, deverão ser implementadas campanhas públicas, produção de material de fácil entendimento, múltiplos seminários, cursos para lideranças dos movimentos, ONGs, técnicos de prefeituras e professores universitários, para que se construa um caldo de cultura em todos os municípios para a sua aplicação (GRAZIA, 2003, p. 68).

Assim, apesar dos riscos do processo adotado - uma vez que “planos e leis são aplicados de acordo com as circunstâncias” (MARICATO, 2001) -, a Campanha parecia contar com valiosos trunfos para transformar o PD em eficaz instrumento de Reforma Urbana. Que, somados à conjuntura favorável do momento, expressa no governo do PT, na legislação federal aprovada, no comando político do Ministério das Cidades, na ampla organização da sociedade em torno das Conferências das Cidades e nos procedimentos técnicos amadurecidos desde o início dos anos 90, pareciam configurar as condições necessárias para a prática de um novo planejamento urbano. Condições coroadas, principalmente, pelo Estado democrático brasileiro, aberto às experiências participativas, de resto já transformadas em consagradas práticas locais de gestão pública, tanto à esquerda

quanto à direita, uma vez que “a reforma do Estado passou a ter um caráter descentralizante e de democratização da relação Estado/Sociedade” (LEAL, 2003, p. 59). Através do qual a presença ativa e propositiva dos movimentos populares – ainda que aproveitados, por muitos, como moeda de grande valor nos processos eleitorais - e seu conhecimento empírico da cidade ilegal, seriam capazes de constituir um “movimento cultural”, que se oporia tanto às elitistas teorias que sustentavam a hegemonia da cidade legal, quanto às tradicionais práticas políticas de descumprimento do planejado, contribuindo para por fim às históricas desigualdades urbanas.

4.2.1 As premissas metodológicas dos Planos Diretores Participativos

A crítica sempre feita aos planos diretores é de que eles eram inefetivos, pois sendo apenas instrumentos tecnocráticos para conseguir financiamentos federais e internacionais, estavam desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão da cidade propriamente dito.

Raquel Rolnik

Uma pesquisa, desenvolvida sob a coordenação da arquiteta Raquel Rolnik entre 1997/1998 e publicada em 1999 pela Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nos aparece como a base empírica que sustentou a proposta metodológica da Campanha dos Planos Diretores Participativos, lançada em 2005 pelo Ministério das Cidades e que teve como suporte teórico as propostas de Celso Daniel para as “administrações democráticas e populares”. Denominada “Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo”, a pesquisa pretendia responder às seguintes perguntas:

Passados dez anos da promulgação da Constituição – que inclui em seu texto uma série de novos instrumentos urbanísticos comprometidos com a idéia de ampliação do acesso à terra e moradia por parte do setor popular – o que ocorreu com os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes em relação a Planos Diretores e instrumentos urbanísticos previstos por lei? Qual é o perfil e a forma de elaboração desses planos? Os novos instrumentos se adotados, possibilitam novas formas de elaboração desses planos? (ROLNIK, 1999)

Do universo de 220 municípios que contavam na época com população acima de 20.000 habitantes, 118 (53,63% do total) responderam ao questionário enviado os quais, a partir da existência de “diferentes legislações de controle do uso do solo”, foram “organizados em um ranking de cidades, desde a ‘mais regulada’ até a ‘menos regulada’” (ROLNIK, 2000, p. 74). Com base no Censo de 1991, outro

indicador – denominado de exclusão territorial e relacionado com “condições de moradia e inserção urbana” -, foi elaborado como forma de “superar dificuldades” de localização espacial das moradias precárias e bairros sem urbanização, pois os “índices tradicionais de cobertura de infra-estrutura e indicadores gerais de condições de domicílios não revelam uma imagem fiel das diferenças entre as condições urbanas dentro de um município” (ROLNIK, 2000, p. 74-75). Para a pesquisadora, o conceito de exclusão territorial é revelador da vulnerabilidade social e econômica de seus moradores, pois

Viver sob uma condição de precariedade urbanística produz uma vida diária insegura e arriscada, bloqueia o acesso a empregos, oportunidades educacionais e culturais, que estão concentrados em enclaves pequenos e protegidos dentro das cidades. Ela nega a possibilidade de utilizar recursos como a casa própria para gerar renda e criar empregos, uma vez que a maior parte das casas é ilegal e o uso misto é geralmente proibido pelas normas de uso do solo municipal (ROLNIK, 2000, p. 75).

Trabalhando, desde a década de 90, na construção de Mapas de Exclusão/Inclusão Social – através de índices que “vinculam condições de vida das pessoas ao território onde vivem”, Aldaíza Sposati, em texto de junho de 2000, apresenta os “sete campos mensuráveis”, usados como “referencial da utopia da inclusão social”, a saber: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, equidade, cidadania, democracia e felicidade. Para a pesquisadora, a construção deste mapa possibilita “a visão da totalidade de uma cidade”, restrita, “quando muito, aos órgãos técnicos das prefeituras, pois agregar partes e todo enxergando diferenças é algo de difícil aquisição” (SPOSATI, 2000). A razão disso é a própria apropriação que o habitante faz da cidade, pois:

O cidadão não conhece a geografia da cidade nem a estuda na escola. O território é considerado como acidente de percurso e não como condição efetiva de como se distribui os acessos, riqueza e as condições de vida de uma população, principalmente nos modelos das cidades brasileiras, pautadas no urbanismo de risco, como nos mostra Raquel Rolnik em seus estudos (SPOSATI, 2000, p. 3).

Além dos dados levantados sobre as áreas de exclusão territorial e como forma de incluir na avaliação o desempenho econômico dos municípios e seus habitantes, foram arroladas informações sobre “taxa de crescimento da população, valor adicionado per capita, receita municipal per capita e porcentagem de chefes de família ganhando menos de dois salários mínimos” (ROLNIK, 1999, p. 75).

Com a sobreposição de todos estes dados, os resultados da pesquisa apontaram para uma elevada proporção de municípios da região metropolitana de

São Paulo e nas regiões administrativas de Santos, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Campinas e Sorocaba com planos diretores elaborados após a Constituição de 1988, mas que, no universo total pesquisado, representam apenas 35,6% do total ou 42 municípios dos 118 pesquisados. Enquanto os instrumentos de Contribuição de Melhorias (encontrados em 53,39% dos municípios) e Legislação Especial de Habitação de Interesse Social – LEHIS (com 43,22%) apresentaram os maiores índices de inclusão e aprovação nos PDS, os instrumentos de IPTU progressivo sobre áreas vazias e subutilizadas e Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, possuem os “maiores índices de instrumentos formulados, mas não aprovados”. A própria Rolnik explica a razão, pois a LEHIS “está relacionada com a política habitacional do Governo do Estado de São Paulo”, o que leva conseqüentemente a “uma mobilização da bancada do prefeito como também dos vereadores ligados à frente de sustentação da coligação que ocupa hoje o governo do Estado” (ROLNIK, 1999, p. 76). Por outro lado, e em sentido inverso, tanto o IPTU progressivo quanto as ZEIS, estão “claramente identificadas com a agenda da Reforma Urbana, de combate à retenção especulativa de terrenos, ampliação de acesso à terra e regularização fundiária para a população de baixa renda”, o que levaria tais instrumentos a enfrentarem “resistências fortes para sua aprovação” (ROLNIK, 1999, p. 77).

Do ponto de vista das condições de “exclusão territorial e precariedade urbanística” nos municípios pesquisados, o trabalho identificou uma determinada regionalização, atingindo uma “região denominada por alguns como macrometropole, em posição periférica, de fronteira, em relação aos centros mais potentes da própria região”, qualificada como a “mais dinâmica e rica do Estado de São Paulo”, local “onde se operou uma ‘desconcentração concentrada’ da indústria e de pólos de serviço”. Coincidentemente, aí estão agrupados 87% dos inquéritos instaurados ou em andamento no Estado de São Paulo, “indicador de intensidade de conflitos em relação ao solo urbano que caracteriza esse padrão de desenvolvimento urbano”, assim identificado por Rolnik (1999, p. 78):

Nesses casos, a indústria instala-se em uma região bastante próxima de um centro consolidado, atraindo trabalhadores. Assim se constitui o binômio ocupação industrial degradante (grande indústria, eventualmente poluente, geradora de cargas) e uso residencial exclusivamente de baixa renda (tanto atraído pela oferta de emprego como expulso da região contígua, mais bem urbanizada, portanto de terra mais cara).

Entretanto, do ponto de vista do objetivo deste trabalho, o mais relevante produto a que chega a pesquisa é o chamado Gráfico de Dispersão, que “revela a absoluta falta de correlação entre regulação urbanística e precariedade urbana”, comprovando que “o controle do uso e ocupação do solo e a construção de uma legalidade urbana pouco ou nada têm incidido no equilíbrio socioambiental dos municípios paulistas” (Rolnik, 1999, p. 79), apesar do entendimento do que seria seu potencial positivo, tanto na mediação de conflitos quanto no incentivo ao desenvolvimento urbano capitalista:

Onde a terra urbana é fonte predominante de conflito e o mercado intenso e selvagem, o instrumento urbanístico pode ser uma arma na luta pela localização; onde o mercado é emergente e o confronto reduzido, pode ser instrumento de constituição de riqueza e abertura de fontes de investimento de capital (ROLNIK, 1999, p. 79).

Seja como “arma”, seja como “instrumento”, a legislação urbanística aparece aqui como um “deus ex machina”¹⁵², se interpondo harmoniosa e favoravelmente ao desenvolvimento urbano e à distribuição da justiça na cidade. Esta também parece ser a conclusão a que chega o trabalho, confirmando o não-lugar do planejamento urbano (e, com ele, do Plano Diretor) que, do ponto de vista de conseqüências positivas para as condições de vida das camadas populares urbanas, não asseguram nada a priori, passando a depender de determinações externas às suas orientações e posturas. Entendimento reforçado pelo próprio aprofundamento da pesquisa, através dos estudos de caso de Guarujá, Diadema e Jaboticabal, escolhidos por serem realidades “representativas de algumas questões consideradas fundamentais para a compreensão do espaço urbano paulista e da história recente da produção de legislação urbanística” (ROLNIK, 1999, p. 80).

Enquanto Guarujá, na região litorânea do estado, destinou “o solo urbano em melhores condições de ocupação para a elite vinda da capital”, Diadema tem sua urbanização “determinada pela lógica da cidade industrial”, sendo “marcada pela urbanização acelerada e desprovida de infra-estrutura”. Jaboticabal, cuja economia está baseada na agricultura, “apresenta melhores condições de habitat urbano e faz parte do grupo de municípios com mais de 70% de adequação” e possui

¹⁵² A expressão ‘deus ex machina’ – deus surgido da máquina – tem “sua origem no teatro grego e refere-se a uma inesperada, artificial ou improvável personagem, artefato ou evento introduzido repentinamente em um trabalho de ficção ou drama para resolver uma situação ou desemaranhar uma trama. Este dispositivo é na verdade uma invenção grega. No teatro grego havia muitas peças que terminavam com um deus sendo literalmente baixado por um guindaste até o local da encenação. Esse deus então amarrava todas as pontas soltas da história”. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Deus_ex_machina. Acesso em: 30 jul. 2008.

“instrumental de elaboração recente, marcado pela pauta da reforma urbana” (ROLNIK, 1999, p. 80). E o que demonstram tais estudos de caso? A partir da comparação entre Guarujá e Diadema, onde os interesses do capital – no primeiro caso, para consumo, no segundo, para a produção – haviam determinado a repartição das terras e dos investimentos públicos para interesses privados, a pesquisa vai identificar que, a partir dos “anos 80, as duas experiências começam a distanciar-se, pois enquanto em Diadema há um investimento claro, por parte da administração municipal, para reverter a exclusão territorial, em Guarujá ela se aprofunda” (ROLNIK, 1999, p. 83).

O fundamento deste distanciamento entre a qualidade de vida das duas cidades, relativa à população de baixa renda, é identificado como de “natureza eminentemente política”, isto é, em Diadema, “fruto da organização e pressão dos moradores” que ganham “expressão no governo local” e elegem um partido com “grande identidade sindical e com o movimento popular” e, em Guarujá, onde “a política urbanística não reconhece os moradores de casas e bairros precários como interlocutores”, as revisões do PD ficam subordinadas às “pressões e disputas por alterações locais de potencial de aproveitamento e reprodutibilidade do solo”, sempre no interesse dos “agentes envolvidos na produção do mercado de residência de veraneio”. Ainda que os dois municípios adotem as ZEIS, os objetivos são distintos, pois enquanto em Diadema, ele permite que “cooperativas autogeridas comprem a terra e viabilizem sua moradia”, graças à intervenção do próprio governo municipal, em Guarujá, “a legislação de interesse social foi desenhada tendo como alvo e interlocutor o incorporador/loteador em crise com o mercado de alta renda, abrindo para esse um novo mercado formal”, que o faz ser “apropriado por uma faixa de renda mais alta do que o público ‘de interesse social’” (ROLNIK, 1999, p. 84).

O exemplo de Jaboticabal, onde os instrumentos voltados para os interesses populares foram revogados – caso do IPTU progressivo – ou nem sequer regulamentado, como a edificação compulsória e as ZEIS, a pesquisa conclui que “não basta uma transformação na cultura urbanística dos técnicos da área de planejamento, muito menos existência de instrumentos urbanísticos que possam ser mobilizados para políticas redistributivas”, pois:

É no grau de organização, mobilização e capacidade de interferência nos rumos da política urbana local da população tradicionalmente excluída que reside a possibilidade de sucesso de uma política desse tipo. O impacto da aplicação dos instrumentos está na forma pela qual esses são apropriados e não somente no seu desenho (ROLNIK, 1999, p. 84).

Esta posição, que demonstra a necessidade de forças sociais organizadas para implantar políticas urbanas, não analisa nem a constituição histórica de tais forças nos casos estudados, nem aprofunda a possibilidade real de mudanças de determinados aspectos da dinâmica urbana capitalista. Afirmando que “mesmo limitada, a ação via regulação pode expressar políticas menos excludentes” (ROLNIK, 1999, p. 85), a pesquisa parece apontar para futuras medidas que, a partir do campo das idéias e no comando de programas nacionais, pretendiam levar oportunidade de mobilização e organização aos setores populares através de espaços institucionalizados em torno do planejamento urbano, sob a hipótese de sua apropriação pelas camadas populares:

A permeabilidade maior ou menor de um governo local a que diferentes agentes sociais se constituam como interlocutores reais de uma política urbanística tem grande peso nas possibilidades reais de apropriação dos instrumentos por parte desses agentes (ROLNIK, 1999, p. 84).

Fortalecida, como já sinalizamos, pela condução eficiente do Ministério das Cidades nos processos das Conferências das Cidades, nas quais todos os setores com atuação urbana compareceram para amplos debates, porém sem a predominância de um eixo aglutinador¹⁵³, esta hipótese lançada pelo estudo de Rolnik tem suas raízes nas experiências de gestões municipais que o PT vinha acumulando e que têm como referência maior a cidade de Diadema. Pioneiro no país na aplicação do instrumento de Concessão do Direito Real de Uso, CDRU, cuja gratuidade foi aprovada pela Câmara Municipal ainda em 1985, o município teve aprovado seu Plano Diretor em 1994, quando foram gravadas as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, contemplando tanto áreas ocupadas quanto vazias, cujas experiências foram fartamente estudadas pelos intelectuais e gestores ligados ao Movimento da Reforma Urbana (HEREDA, 1997; BALTRUSIS, 1999 e 2003; MOURAD, 2000). Será este caso de sucesso, exemplar no tratamento das ocupações irregulares das camadas de baixa renda, que foi colocado, nas diversas oportunidades em que setores comprometidos com a RU ocuparam cargos no executivo municipal, como principal modelo a ser reproduzido. E que, com a

¹⁵³ A quantidade de propostas que emergiram das conferências municipais, regionais e estaduais (SANTOS Jr., 2008), ainda que concentradas nos temas propostos pelos organizadores, não permitem identificar o sem número de questões paralelas debatidas ou, pelo menos, levantadas por participantes daqueles encontros e que nem sequer chegaram aos relatórios estaduais. Boa parte delas tinha pouca ou nenhuma relação com o tema urbano e seus aspectos territoriais, demonstrando a amplitude dos debates, uma das marcas das Conferências que se propuseram aglutinar tantos segmentos, com diferente situação e posição na sociedade.

chegada do PT ao governo federal, a constituição do Ministério das Cidades, a consolidação das Conferências das Cidades, a regulamentação do Conselho Nacional das Cidades e as experiências e concepções sobre “administrações democráticas e populares” (DANIEL, 1990), será pensado para acontecer em todos os municípios brasileiros sob obrigatoriedade constitucional, já regulamentada pelo Estatuto da Cidade, para elaborar ou revisar seus Planos Diretores.

Entretanto, a análise do caso Diadema demonstra especificidades próprias que tornam sua multiplicação em outros municípios extremamente remota ou, pelo menos, problemática, pois ali ocorreu um processo histórico no qual as intervenções urbanas foram claramente influenciadas pela força de um movimento popular, organizado desde a década de 70 e que assim tem se mantido, e cujo poder se reflete, há 25 anos, nas sucessivas gestões municipais do Partido dos Trabalhadores. Desprezando estes condicionantes e partindo da idéia de inversão do processo de luta popular – abrir, ou aproveitar, espaços institucionais de participação, onde deveria ocorrer o fortalecimento dos movimentos populares, capazes então de conquistar novas vitórias legislativas, agora no plano municipal -, se tentará a delicada tarefa de, simultaneamente aos debates em torno do Plano Diretor, contribuir para mobilizar e organizar o movimento popular urbano e contar com suas pressões para influenciar as decisões do poder público municipal. Antes de analisarmos esta experiência nacional de elaboração de Planos Diretores que, repetindo a prática do SERFHAU da década de 70, levará a milhares de municípios uma combinação de oportunidade e coerção para o exercício do planejamento urbano, examinemos mais de perto as experiências das “administrações democráticas e populares”, pensadas como parceiras estratégicas da proposta da “cidade para todos” do Movimento da Reforma Urbana.

4.2.2 Poder local e participacionismo, qual o lugar dos movimentos populares?

As elites locais se percebem como responsáveis pela condução do município e pelo seu futuro.

Celso Daniel

A referência, no trabalho executado no final dos anos 90 por Raquel Rolnik, à “permeabilidade maior ou menor de um governo local a que diferentes agentes sociais se constituam como interlocutores reais de uma política urbanística”

remete àquela proposta de Daniel (1990) e demonstra sua permanência e atualidade perante a estratégia dos Planos Diretores. Como a Campanha dos PDP terá seu principal foco na legalização da legislação urbanística e na implementação das políticas de gestão do solo urbano favoráveis às camadas populares – ações de exclusiva competência do poder municipal -, torna-se necessária uma análise das questões relativas ao poder local e às suas alianças com as forças políticas, econômicas e sociais, tarefa indispensável para determinar o lugar ocupado pelos movimentos populares nos processos de disputas urbanas. Inicialmente, o autor define algumas questões sobre o poder local, bem como seu papel de “parcela” do Estado capitalista, que “desempenha suas funções de acumulação e reprodução através de diversos aparelhos e também por meio de distintas esferas: federal (União), regional (estados) e local (municípios)”. Esta divisão estaria fundamentada em um papel relacionado aos processos de acumulação e dominação capitalista, cabendo à esfera federal “tarefas de reprodução do capital”, enquanto o nível local “se concentra muito mais nas condições para reprodução da força de trabalho” (DANIEL, 1988, p. 26). Do ponto de vista que nos interessa, haveria que distinguir, na instância local do Estado capitalista, o poder político, o poder econômico e o poder social. Enquanto o poder econômico ocupa um lugar naquilo que Daniel (1988, p. 29) chamou de “nível material” e o poder social difunde-se no “*nível simbólico*” e se origina nas “elites e nos movimentos sociais locais”, o poder político, internalizado na sociedade política local, se reparte desigualmente entre o governo, a administração e o legislativo. Desta forma, é possível afirmar que os conflitos e contradições lhe são inerentes e podem ocorrer tanto externa quanto internamente à estrutura política do poder local, se expressando em “irracionalidades relacionadas, sobretudo, ao desperdício no uso dos recursos municipais”. Tais conflitos - originados em atendimento prioritário aos interesses econômicos, em detrimento das “necessidades de serviços urbanos”, ou em práticas clientelistas que visam a manutenção de relações de influência que resultam em “fontes de corrupção” (DANIEL, 1988, p. 39) - demonstram o delicado equilíbrio exigido pela prática da dominação e legitimação do poder local. Mas, por outro lado, parecem demonstrar a necessidade inalienável, nos limites do Estado capitalista, da própria permanência de tais jogos de poder e decisão.

Considerando que o poder político local – ou a representação do Estado como “agente que controla a ação social e o conhecimento de todas as coisas”

(DANIEL, 1988, p. 35) -, carrega em seu interior o espaço do governo, do legislativo e da administração, os quais não apenas se relacionam com o poder econômico e social da sociedade local, mas também correspondem a “interesses ligados ao poder econômico e ao poder social”, de tal forma que “não é apenas o governo que costuma ser capturado pelo poder econômico”, pois “muitos segmentos da administração fixam prática, lógicas de comportamento que expressam os interesses deste ou daquele segmento do poder econômico” (DANIEL, 1988, p. 35), caberia uma análise mais detalhada daqueles poderes situados fora do poder político e que, sobre ele, exercem pressão. Pois bem, ao nos situarmos em uma sociedade capitalista, não é possível supor uma situação de equilíbrio entre o poder econômico e o poder social, e isto não apenas pelo fato evidente da prevalência da “ideologia do crescimento”, consequência lógica por se tratar de um sistema no qual o econômico se sobrepõe ao social. Mas, também, pelo fato de o poder econômico se manifestar no nível local tanto em sua dimensão material – ainda que relacionada “às condições para reprodução da força de trabalho”, mas correspondendo “às ações de regulamentação e à produção de obras e serviços públicos de interesse local” (DANIEL, 1988, p. 29) -, quanto em sua dimensão simbólica, isto é, através das elites locais que, inevitavelmente, correspondem a uma representação do mundo e da sociedade a partir da ideologia dominante, pois elas são “porta-vozes de uma primeira modalidade de poder social”, que tem seus desdobramentos:

Fruto dessa elaboração é a oposição entre as elites – setor social ativo da história do município – e o povo – a maioria da população concebida como não esclarecida e integrante passiva da comunidade municipal (DANIEL, 1988, p. 30).

Como produtores de uma história dos vencedores e através de “um conjunto de instituições próprias: associações empresariais, de profissionais liberais, clubes esportivos e de serviços, meios de comunicação de massa locais etc.,” as elites “produzem e transmitem uma cultura política própria, fundada na oposição imaginária entre elites e povo”, transformando-se em “referência para a legitimação do poder político local” (DANIEL, 1988, p. 30)¹⁵⁴. Ao relembrar aquilo que foi exposto sobre o precário equilíbrio do poder local – permanentemente envolvido em conflitos internos e externos – e suas inevitáveis crises de legitimação, podemos ter uma

¹⁵⁴ A força do poder simbólico que legitima a dominação foi entendida, por Walter Benjamim, como essencial na luta política, pois a história parecia ser “uma sucessão de vitórias dos poderosos” no rumo do progresso. Uma vez que, para ele, “as lutas atuais colocam em questão as vitórias históricas dos opressores, porque minam a legitimidade do poder das classes dominantes, antigas e atuais”, pois “história e política, rememoração e redenção são inseparáveis” (LÖWY, 2005, p. 62).

idéia do que representa o papel e o lugar desempenhado pelo poder econômico e pelas elites sociais a ele subordinadas ou nele originadas. Ocupando de maneira incisiva espaços materiais e simbólicos de poder, que lugar o poder econômico e suas elites possibilitam àquela outra fração do poder social, os movimentos populares? Além de marginais ao processo econômico e político, os subalternos ocupam um espaço secundário na dimensão simbólica, pois unidos pela percepção “de uma carência comum, seja na empresa, seja no bairro”, como dominados, “os valores elaborados e transmitidos no interior dos movimentos sociais demarcam certas culturas políticas, responsáveis pelos modos próprios de relacionamento com o poder político” (DANIEL, 1988, p. 31).

Porém, mais que modos de relacionamento, são modos de dominação impostos aos movimentos populares pelo poder político, pois, como já observado anteriormente neste trabalho, coronelismo, populismo e clientelismo se sucedem, se alternam e mesmo convivem no histórico dos espaços abertos à inserção popular na política brasileira. Assim, mesmo quando os movimentos lutam para “inscrever as carências no campo dos direitos” - uma “categoria amplamente utilizada como recurso simbólico pelos participantes dos movimentos sociais” (DANIEL, 1988, p. 31) -, não podemos deixar de atentar para o risco da submissão de tais lutas e carências aos valores e interesses capitalistas. Como também já ressaltamos, o Direito tem se demonstrado como um campo minado para os interesses populares, pois, ao mesmo tempo em que institucionaliza a luta, inclui as reivindicações e contestações no interior do próprio sistema de governo, que passa a depender do poder político dominante para sua efetivação. Desta forma, aquilo por que lutam as camadas populares para ter direitos, isto é, a cidadania plena – e apesar desta “relação entre povo e poder político” se apresentar como “de oposição e não de subordinação”, que caracteriza o clientelismo e o populismo (DANIEL, 1988, p. 32) -, acaba por levá-los a desconsiderar a impossibilidade estrutural do capitalismo em incorporar as massas no mundo do Direito e, conseqüentemente, da própria cidadania burguesa. E são justamente as formas democráticas de participação, originadas em função de crises de governabilidade e como resposta ao fortalecimento dos movimentos de contestação ao regime, que irão se encarregar de abrir “espaços simbólicos” – pois não há como os subalternos assumirem e constituírem “espaços materiais” no capitalismo – para a presença e intervenção dos movimentos populares no poder local. Objetivando conhecer tais processos, isto é, quando o governo local institui

espaços de poder popular no interior da administração municipal, examinemos um caso concreto de participacionismo popular no Brasil recente, suas relações com o poder político e econômico e mesmo suas articulações com o planejamento urbano.

O estudo desenvolvido por Leal (2003), sobre as duas gestões do prefeito Jarbas Vasconcelos na capital pernambucana (1986/88 e 1993/96) - cidade de tradicional “luta e resistência pela posse da terra”, onde os movimentos urbanos “tiveram sua história pautada por fortes lutas sociais, o que favoreceu o seu peso político nas disputas eleitorais entre os diversos grupamentos partidários presentes na cidade” (LEAL, 2003, p. 37) -, nos ajuda a entender como ocorrem as composições do poder municipal e qual o lugar dos movimentos sociais populares em tais coalizões. Possuidora de rica experiência em processos participativos, durante as décadas de 50/60, nos governos de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes – o primeiro com “assembléias e audiências populares”, depois com “Conselhos das Associações de Bairro”, o segundo por meio da mobilização da população “através das Associações de Bairro e do Movimento de Cultura Popular” (LEAL, 2003, p. 85-86) –, a cidade reviverá, com a democratização, o processo participativo popular. Mas retomado com a “tentativa de cooptação dos ‘barracões’”¹⁵⁵ da gestão Gustavo Krause (1979/82) que, “instalados nas áreas de maior mobilização e organização popular”, contribuiriam para institucionalizar “associações e” indicar “lideranças como representantes oficiais da prefeitura” (LEAL, 2003, p. 90), comprovando que

Incorporar a população de “baixa renda” tem um duplo sentido. Primeiro, institucionaliza o novo momento de organização e mobilização das “camadas urbanas”, transformando o imaginário de luta que se cria em algo reconhecido e assimilado pelo poder público; esse reconhecimento tem o efeito de diminuir a pressão popular, desde que o poder público passa a demonstrar ou evidenciar certa transparência. O que a prefeitura tem ou pode dispor para atendimento das reivindicações populares passa a ser discutido com lideranças e comissões de bairro. Esse canal, por si, não desnuda nem evidencia a amplitude, a complexidade, as contradições e os compromissos de um Estado sempre nas mãos da classe dominante (ETAPAS apud LEAL, 2003, p. 90-91).

Tentativas de subordinação nem sempre claras, pois mesmo com a ingerência do Estado, é possível identificar conquistas populares, como foi o chamado Projeto Teimosinho da favela Brasília Teimosa. Acolhido pelo prefeito

¹⁵⁵ “Popularmente conhecidos como ‘barracões’, os ‘Núcleos de Planejamento Comunitário’ tinham como função desenvolver atividades de apoio social à população carente”, tal como emissão de documentos, assistência jurídica e médico-odontológico, funcionando também “como balcão de emprego, com trabalhos de recrutamento, seleção e admissão”, sendo “o canal principal de relacionamento da prefeitura com os bairros, instância primeira de recolhimento das reivindicações da comunidade e de contenção de conflitos” (LEAL, 2003, p. 89-90).

Krause, “abriu caminho para a aprovação, em 1983, da Lei das ZEIS em Recife, e também para a criação de políticas de participação popular na gestão pública na primeira administração de Jarbas Vasconcelos” (FERNANDES, 2004, p. 111). Longe de significar, prioritariamente, o resultado de “diferentes formas de ação dos governantes”, que tomam decisões “diante da opção de implementar as mesmas políticas de participação” (FERNANDES, 2004, p. 19), em nosso entendimento a organização e visibilidade social do movimento popular, bem como seu peso e densidade eleitoral, são os fatores decisivos no acolhimento, ou não, das reivindicações populares¹⁵⁶. Assim é que, ao constatar que “as instituições autoritárias permaneciam intactas no seu aparato jurídico-político” e que a composição do “Conselho de Desenvolvimento Urbano possuía uma feição claramente elitista, graças aos grupos dominantes locais”, e sem “representação popular” (LEAL, 2003, p. 91), logo após a gestão Krause volta a se reforçar a organização autônoma do movimento de luta urbana, pois “as administrações Krause e Joaquim Francisco marcaram o período de maior mobilização e resistência do movimento contra a política do governo local” (LEAL, 2003, p. 92).

O crescimento do movimento popular e a expansão de suas frentes de luta irão coincidir com “a aproximação das eleições diretas para prefeito das capitais”, levando o movimento a criar certa “expectativa de sua inserção institucional no novo governo”, pois o mesmo “já havia se legitimado frente ao conjunto de forças que perfilava as alianças locais, sendo intensamente disputada sua participação no processo eleitoral” (LEAL, 2003, p. 93-94). Um processo político “com a presença de um leque muito grande de candidatos”, porém marcado pela polarização e no qual o candidato Jarbas Vasconcelos passou a contar com o apoio de Pelópidas Silveira e Miguel Arraes. No processo eleitoral tomou corpo a organização de “grupos técnicos e organizações populares, com o objetivo de elaborar a proposta de um programa de governo”, que pretendia unificar, “ao caráter de formulação técnica, um sentido de integração do saber popular e das reivindicações dos movimentos”, com destaque para o grupo voltado para a gestão

¹⁵⁶ Fato já ressaltado por Daniel, quando afirmou que “a base social” das “administrações democráticas e populares” oferece as “condições favoráveis” para a ruptura com o poder econômico (1990:13). Pelo menos no campo do urbano, esta condição vai se demonstrar um pouco mais complexa, pois as articulações entre poder econômico e político e a ascendência ideológica dos grupos dominantes com outros setores da sociedade civil e política fazem do Estado aquela “trincheira avançada, por trás do qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas” (GRAMSCI, 2007, p. 262).

democrática, “intitulado ‘administração pública e canais de participação popular” (LEAL, 2003, p. 96). Da mesma forma “que a criação do ‘conselho popular’ era uma reivindicação comum e antiga dos segmentos organizados”, pode-se identificar uma atitude “difusa e contraditória”, pois ao mesmo tempo em que reivindicava a “‘preservação da autonomia dos movimentos’, paralelamente solicitava ‘subvenção’ às entidades organizadas” (LEAL, 2003, p. 99). Com a vitória de Vasconcelos, uma complexa “engenharia política da administração” irá abrigar a diversidade das forças – econômicas e sociais – que, no processo eleitoral, “tiveram um papel determinante na formulação da proposta de governo” (LEAL, 2003, p. 105).

Conforme o estudo de Suely Leal (2003, p. 108) - que divide a estrutura do poder da prefeitura em “áreas de apoio, infra-estrutura e social” -, a ocupação de cada área pelos diversos poderes e diferentes correntes políticas e ideológicas que apoiaram o candidato significou uma “composição política extremamente hábil”, pois “permitiu ao governo, na figura do prefeito, manter um fluxo permanente e de certo modo equilibrado com todos os grupos de interesses”. Enquanto o poder político partidário e “representantes do poder econômico local (elites conservadoras)” ocuparam as secretarias de Administração, Planejamento, Finanças e Assuntos Jurídicos – a chamada área apoio -, a área social compôs as secretarias de Saúde, Educação, Ação Social, Extraordinária, Abastecimento e a Empresa de Urbanização do Recife, ocupada em bloco pelo ‘poder social’, isto é, a “elite técnico-cultural de caráter progressista e representações do movimento popular”. Finalmente, “a área infra-estrutura”, teria formado “um campo um tanto difuso”, com políticos ligados a Miguel Arraes, representantes do PDT, “vinculados a grupos do poder econômico local e aos técnicos de caráter progressista”, com “certa ascendência sobre a Empresa de Obras” (LEAL, 2003, p. 108). Em nosso entendimento, mais do que “uma composição política extremamente hábil”, tal estrutura de poder corresponde claramente a uma divisão entre funções de acumulação do capital – assumidas pelo poder econômico local - e atividades de reprodução da força de trabalho – entregues aos movimentos populares e seus aliados -, demonstrando uma correspondência lógica entre o papel das diversas secretarias e a classe social ou opção política de seus integrantes. Ou seja, atendendo interesses particulares das duas classes que se aproximaram durante o processo eleitoral, o governo reproduz em sua estrutura de poder a própria contradição que se dá no espaço municipal: a disputa desigual pelos recursos públicos que devem optar por uma destinação favorável à

acumulação capitalista ou às necessidades de consumo coletivo, conforme exposto por Daniel (1988). Em tais condições e frente a certo equilíbrio das forças políticas dos dois campos, não surpreende que

Apesar desse aparente equilíbrio na sua composição, a estrutura do aparelho local padecia de uma extrema heterogeneidade na sua formulação política. Cada área setorial imprimiu um caráter personalizado, tentando-se sobrepor às demais em termos de espaço junto ao prefeito e aos grupos de interesse (LEAL, 2003, p. 110).

Como consequência desta situação, característica das práticas fragmentadas tradicionais de gestão urbana (MARICATO, 1996), a autora identifica que “essa administração caracterizou-se pela ausência de um planejamento global para a cidade, atendo-se, na sua intervenção, a questões isoladas e setorializadas no contexto de suas ações programáticas”, observando-se que os conflitos de interesses dependiam “da importância maior ou menor que cada grupo possuía na corporificação e materialização dos interesses” (LEAL, 2003, p. 114-115). Responsáveis “pela principal linha estratégica da Prefeitura da Cidade do Recife, representada pelo Programa Prefeitura nos Bairros”, pode-se notar que “a aparente hegemonia” dos setores da esquerda, com seu auge “no início da administração, deveu-se ao papel que eles exerceram na eleição e na formulação do programa de governo”. Para a pesquisadora Leal (2003, 115-116), o posterior declínio político da esquerda, na primeira gestão Vasconcelos, se deve muito mais “aos conflitos gerados pela própria estrutura do principal programa da administração e à expectativa muito grande” gerada em termos de atendimento das demandas populares, do que em razão da “ascensão de outros grupos de interesse”. Ascensão que levará à perda da identidade do governo e sua derrota eleitoral, provocada pela “crise de legitimidade eleitoral, apesar do reconhecido sucesso do prefeito junto à mídia e aos setores populares”. Na verdade, à semelhança do exposto pelo longo processo do PD de Porto Alegre, a crise do governo municipal de Recife estaria configurada pela “fraca articulação” que a administração local “havia mantido com os setores das classes médias”, o que teria redundado na “ausência de um projeto mais amplo que incorporasse os diversos interesses que compõem o espaço da cidade”¹⁵⁷. Aspectos determinantes na próxima gestão de Jarbas Vasconcelos, que

¹⁵⁷ Esta afirmação indica que, apesar de representar cerca de 40% de toda a população do município do Recife (LEAL, 2003) - percentual decisivo em qualquer eleição local -, as camadas populares parecem não contar, na cidade capitalista, com os requisitos emblemáticos capazes de tornar um projeto favorável aos seus locais de moradia aceitável tanto aos setores econômicos dominantes quanto às classes médias, que simbolicamente “se percebem como responsáveis pela condução do

retornará à prefeitura em 1993, desta vez apoiado por um arco político marcado “pela fragmentação dos setores da esquerda” e o “predomínio de ações de caráter estruturador, da visão empresarial da cidade e do investimento em obras de infraestrutura de grande porte, em detrimento de ações voltadas para as áreas populares” (LEAL, 2003, p. 211).

Sintomaticamente, esta gestão terá como “novo ideário a inserção dos atores sociais e a adoção de métodos gerenciais mais modernos”, pelo qual “o setor privado, as classes populares, os setores médios, em ‘comunhão’ com o poder público local, passariam a ser acionados na tarefa do desenvolvimento e do empreendedorismo urbano” (LEAL, 2003, p. 188). Apesar de a nova “engenharia” do poder local incorporar, inicialmente, os “interesses populares” nas secretarias de Educação e de Políticas Sociais, a esquerda inicia a gestão em uma posição claramente subordinada aos setores econômicos e políticos conservadores; “de forma paulatina, sob direção do próprio prefeito”, assistiremos a uma “redução cada vez maior dos espaços de hegemonia dos setores que representavam os segmentos de esquerda e dos setores populares”, processo que contou com “o papel exercido pela secretaria de Turismo, principal articuladora das parcerias com o setor privado” (LEAL, 2003, p. 189). Entretanto, de maneira paradoxal, este enfraquecimento político de um projeto popular na segunda gestão Vasconcelos não será acompanhado pela falta de investimento nos bairros populares. Aparentemente desconectado da relação de poder no interior do governo e da administração, será através do Orçamento Participativo da Cidade do Recife que ocorrerá a maioria das intervenções físicas e as principais articulações com as lideranças populares. Mas, tanto as obras quanto as relações entre movimentos populares e governo, “constituíram-se em espaços de controle social restrito e fragmentado” (LEAL, 2003, p. 272).

Restrito, por conta dos limites impostos à representação com o questionável grau de representatividade das lideranças populares, à sua limitada capacitação pedagógica, à desarticulação dessas com as bases e à desmobilização social da população. Fragmentado, tendo em vista a forma de funcionamento das diversas instâncias que atuavam isoladamente, atendo-se a discussões de questões setorializadas e específicas de cada fórum (LEAL, 2003, p. 273).

Paralelamente a isto, “os chamados projetos estruturadores”¹⁵⁸ foram excluídos “dos processos de negociação e de delimitação de prioridades por parte do colegiado de delegados e dos demais atores sociais envolvidos”, fato favorável aos grupos econômicos e reforçado pelo percentual do orçamento global da prefeitura destinado ao OP, de 1,7% em 1996 e de 2,3% em 1997. Decisões que redundaram na distribuição dos recursos entre os dois projetos, pois “os investimentos em projetos estruturadores foram voltados às áreas de maior poder aquisitivo, enquanto a parcela dos investimentos” do Orçamento Participativo “se pulverizou em obras emergenciais nos bairros populares” (LEAL, 2003, p. 298). Se estes são aspectos que comprovam o lugar secundário e mesmo “simbólico” que os interesses populares podem ocupar em uma gestão democrática do poder local, não são, porém os mais graves. Pois “lideranças e delegados” acabaram por entrar em conflito entre si, “ao mesmo tempo em que se distanciavam das alianças com a base da população”, em um processo em que “lideranças muitas vezes forjadas no bojo de práticas participativas instauradas pelo OP se transformaram em mais cúmplices do governo do que da população, construindo laços de clientela com dirigentes e políticos” (LEAL, 2003, p. 307). Apesar de todos estes fatos e de uma pesquisa, realizada pela autora, indicar que 63% da população pesquisada não respondeu à pergunta quanto sua satisfação em relação ao OP e que 64% dos entrevistados desconhecem se os pleitos encaminhados ao programa foram efetivamente atendidos,

A segunda gestão Jarbas Vasconcelos foi encerrada com uma ampla aceitação junto à mídia e à sociedade recifense, sendo sucedida por dois fatos de extrema relevância para a vida política da Cidade e do Estado: as eleições para prefeito e para o governo do Estado, que iriam marcar a ruptura de Jarbas com os segmentos da esquerda local, tendo como desdobramento mais imediato a desestabilização da tradicional “Frente Popular de Esquerda em Pernambuco” (LEAL, 2003, p. 265).

Conclusão que aponta para conseqüências mais amplas e negativas do que simplesmente aquelas analisadas no trabalho de Leal, pois demonstra que, pela via de ações sobre o urbano, o poder local pode lograr resultados significativos para manter, e mesmo ampliar, a dominação política sobre setores progressistas e de esquerda. À guisa de considerações sobre o processo participativo popular no

¹⁵⁸ “Projetos e programas de natureza estratégica ou estruturadora” se destinaram a “melhoria da infra-estrutura, valorização da imagem da cidade, potencialização das atividades produtivas” e levaram “a administração a uma práxis que veio a afirmar e legitimar as formas tradicionais de intervenção do Estado, que tem privilegiado obras localizadas em redutos de maior valor de mercado em detrimento das áreas populares” (LEAL, 2003:239-240).

governo local da cidade do Recife, de uma eloqüência evidente que expõe muitos ensinamentos, Suely Leal defende que a “descentralização do Estado pode significar uma reapropriação e socialização política das classes populares”, que “a sociedade brasileira dá claros passos na sinalização da mudança” ou que os “experimentos na cidade do Recife são exemplos de que é possível, a partir de um exercício de participação social, fortalecer o nível organizativo da população e melhorar as condições de vida das classes populares” (LEAL, 2003, p. 322-324). Complementando a autora e dando à experiência um sentido de luta de classes, acreditamos que o ocorrido ali foi um claro exemplo de instrumentalização da organização popular para servir a interesses econômicos e parlamentares, através dos procedimentos da democracia burguesa. E que, apesar de relativos investimentos e determinadas conquistas para as áreas de moradia popular, terminou por confirmar e legitimar interesses e “parcerias” entre o poder político e o poder econômico, pela via da inescapável dinâmica urbana, própria da cidade capitalista. Constatação que põe em tela de juízo a afirmação da própria Leal (2003, p. 21), feita na apresentação do seu livro:

O “fetiche” da participação transmuta-se em “valor mercadoria”, na arena política da disputa entre os diversos interesses hegemônicos, ela passa a se configurar, hoje, no quadro da democracia brasileira, em valor fundamental à conquista da cidadania e dos direitos democráticos.

4.2.3 O “laboratório” Diadema: as origens da estratégia dos PD Participativos?

Nesses 25 anos após a primeira posse, o município passou por uma intensa transformação econômica e social. Foi um laboratório de experiências administrativas que definiu o modo petista de governar.

Filippi Jr. & Reali

Tendo como referência o processo participativo da cidade do Recife – que se desenvolveu em distintos contextos políticos do país (1986/88 e 1993/96) e, aparentemente, à margem do movimento da Reforma Urbana -, como situar a experiência Diadema, ela também um caso de “longa duração” da participação popular em um governo local? Por que Diadema, e não Recife, produz influências sobre o sentido tomado pelo movimento da RU? Este fato se deve à origem e regionalização, até então, do movimento em São Paulo, ao comando do processo político pelo Partido dos Trabalhadores ou mesmo à presença de quadros técnicos

na prefeitura, estreitamente ligados ao ideário da RU? Nesta sondagem comparativa entre as duas experiências – tendo em vista, também, seus resultados e suas permanências -, não haveria que desconsiderar a diferente posição econômica e política, em termos regionais e nacionais, das duas cidades, com seus efeitos multiplicadores sobre o restante do território brasileiro, além logicamente da força local dos setores capitalistas, seus aliados e as ramificações de seus interesses sobre o ideário coletivo.

Localizado na região do ABCD paulista, que se destaca por seu perfil industrial, o município de Diadema recebeu os impactos das políticas de localização fabril desde os anos 50 e 60, bem como os efeitos da desconcentração industrial e criação de novos pólos nos anos 70, passando a assistir, a partir de 1980, a saída do seu território de muitas empresas e o aumento do setor terciário (BALTRUSIS, 2003), com suas características socioambientais conhecidas:

Apesar da dinâmica econômica, os municípios dessa sub-região vivenciaram o processo de crescimento desordenado, tanto populacional como territorial, resultante de políticas econômicas que aprofundaram as desigualdades de renda e que ampliaram o número de desempregados e de subemprego. O grande ABC se destaca, ainda por lutas e conquistas sindicais e sociais, que ocorreram a partir do final dos anos 70 (BALTRUSIS, 2003, p. 51).

Emancipado em 1959, Diadema se caracterizou por muito tempo como cidade-dormitório, onde o “clássico padrão de expansão periférica” – com terrenos baratos, sem nenhuma infra-estrutura, loteamentos irregulares, servindo de abrigo para os trabalhadores da região vizinha (BALTRUSIS, 2003, p. 53). Esta situação muda com a “construção da Rodovia dos Imigrantes, que trouxe para a cidade indústrias de pequeno e médio porte”, fazendo a terra ganhar outro valor, e se reflete na legislação urbanística, pois o Plano Diretor de 1973 reserva “40% das áreas livres da cidade para a implantação de indústrias”, provocando o surgimento de favelas, que ocupam áreas públicas e particulares e mesmo de manancial (BALTRUSIS, 2003, p. 53). Com a “preocupação dos planejadores da cidade voltada para o desenvolvimento econômico baseado na instalação das indústrias”, ocorre a explosão das favelas: “os dois núcleos de favelas existentes em 1968 passam para 31 nos anos 70, e hoje, de acordo com dados de 1996 da prefeitura, existem 197 núcleos” (BALTRUSIS, 2003, p. 53). A partir de 1983, com a conquista do poder municipal pelo PT, são criados programas de urbanização de favelas, “provendo os assentamentos de infra-estrutura e serviços urbanos”, além de tentar iniciar um

“processo de regularização fundiária, mediante a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU”, para aquelas favelas “situadas em áreas municipais”. Mas, a “estratégia não chega a ser implementada” e a cidade sofrerá “um segundo fluxo de expansão das favelas na cidade”, com ocupações acontecendo de forma organizada, que compatibilizam os lotes com os arruamentos do terreno (BALTRUSIS, 2003, p. 53), conseqüência das novas formas de organização do movimento dos favelados e sem-teto.

Este nível de organização do movimento urbano em Diadema se reflete também na participação ativa que terão os favelados para aprovação, em setembro de 1985, da CDRU, com passeatas e ocupação da Câmara Municipal no dia da votação do projeto pelos vereadores. Graças à força popular, Diadema torna-se o “primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, evento inédito na história do País” (BALTRUSIS, 2003, p. 55). Entretanto, apesar desta força, foram necessários quatro anos para que o instrumento fosse reconhecido pelo Cartório de Registro de Imóveis, que caminha a passos lentos, pois até 2000, apenas duas favelas tinham seus títulos regularizados em cartório. Outra foi a atitude do poder municipal que, “ao longo de três gestões consecutivas do Partido dos Trabalhadores, de 1983 a 1996, incidiu sobre a realidade das favelas, o que beneficiou cerca de 90% da população moradora em núcleos habitacionais”, permitindo que “dos 192 núcleos habitacionais existentes em 1996, 115 fossem urbanizados”. Simultaneamente, apenas “24,86% dos núcleos de favelas adquiriram o direito à posse da terra através da CDRU” (BALTRUSIS, 2003, p. 55).

Porém, mais polêmicas que a aprovação da CDRU – mas também mais esclarecedoras para nossos objetivos -, foram os projetos das Áreas Especiais de Interesse Social, as AEIS de Diadema, pensadas para enfrentar dois tipos de questão, colocadas pelas ocupações de baixa renda e sua impossibilidade de acesso à terra urbanizada, via mercado formal: no primeiro caso, a proposta se volta para regularização de favelas em áreas particulares, denominadas de AEIS-1; no segundo caso, se propõe a fazer reserva de terras que permitissem futuros programas habitacionais de baixa renda, e que foram chamadas de AEIS-2. Diferentemente da AEIS-1 - que se destina a enfrentar um fato consumando, uma ocupação espontânea que, mesmo planejada, compromete as condições de urbanização da área -, as AEIS-2 têm outro caráter, pois considera a permanência

dos fatores que produzem a exclusão urbana e, antecipando-se a eles, busca estocar áreas de “terras urbanizadas e bem localizadas” para futuros programas, a serem construídos sob condições mais adequadas de projeto e execução.

Na prática, criou-se uma reserva de terras para os mais pobres da cidade – redistribuição notável da riqueza fundiária, num país onde os padrões de zoneamento sempre funcionaram no sentido contrário, com reserva de terras para os mais ricos (CYMBALISTA, 2005).

Mais que um modelo teórico, produzido para encontrar fórmulas capazes de dar lugar, na cidade capitalista, aos mais pobres, o que é interessante ressaltar na experiência de Diadema é seu entendimento enquanto um processo. Um processo de gestão municipal de longa duração que, comprometido e mantido sob pressão das lutas populares, logrou avançar na concepção e utilização de instrumentos favoráveis às camadas de menor renda. Por isto, as propostas das AEIS em Diadema devem “ser consideradas como um instrumento de gestão da política urbana que reforça uma decisão de urbanizar as favelas, complementando e facilitando o processo de regularização fundiária” (BALTRUSIS, 2003, p. 55). Ou seja, tais propostas são resultado de um processo de enfrentamento da questão habitacional que vai buscando, na parceria entre administração pública e movimentos populares, formas alternativas de regulamentação do solo mais adequadas para resolver o problema. Neste sentido, a concepção destes sujeitos se complementa, pois enquanto o então Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Diadema, Jorge Hereda, reforça o papel de “legalizar a posse da população moradora de favela, principalmente para a população moradora em áreas particulares”, para o coordenador da Associação Pró-Moradia Liberdade, Ronaldo Lacerda, o objetivo era “desadensar as favelas, a preocupação com os núcleos, criando espaços para tirar a população, que estava muito aglomerada dentro das favelas, para colocar num lugar mais adequado para moradia” (BALTRUSIS, 2003:56).

Conseqüência direta deste fato, inerente à experiência de Diadema, é o nível de conhecimento sobre a realidade e a dinâmica urbana, adquirido pelos movimentos populares. Um conhecimento conquistado na luta e nos processos coletivos relacionados com as práticas em negociar com o poder público municipal, seja executivo ou legislativo, e que resultam na capacidade que terá o movimento popular em Diadema para passar da luta pela reivindicação imediata para a luta pelo futuro planejado. E que terá um papel importantíssimo na aprovação do Plano

Diretor de 1993, levando a nova ocupação da Câmara, agora não mais para um benefício imediato, como acontecera em 1985, com a CDRU, o que levou o Secretário de Habitação e Desenvolvimento Urbano do município, Jorge Hereda, a afirmar em depoimento: “Eu nunca ouvi falar de outro lugar que o movimento de habitação, em vez de reivindicar casa, foi reivindicar que uma legislação urbanística fosse aprovada de um jeito, sabendo o que significa” (BALTRUSIS, 2003, p.56).

Frente a esta experiência, que parece comprovar as possibilidades do planejamento urbano deixar de ser “uma fachada para o poder” (GOTTDIENER, 1993), a tentativa de “reconstruir a comunidade ilusória” (OLIVEIRA, 1981) ou mesmo o instrumento estratégico do capitalismo para manipulação da realidade urbana fragmentada (LEFEBVRE, 1973, p. 15), que conclusões tirar, especificamente relacionadas com o Plano Diretor, da experiência de Diadema? A primeira questão a ressaltar sobre o ocorrido naquele município, é que ali o PD representou a culminância de um processo que inscreve, na legislação urbanística local, bandeiras assumidas pelo movimento popular na própria luta por terra e moradia. Não se trata do caminho inverso, isto é, “conscientizar” ou mesmo “capacitar” militantes e lideranças para o entendimento teórico do poder que tal legislação teria na confirmação de seus direitos, muito menos “habilitar” o poder executivo municipal para apoiar as reivindicações ou pressionar vereadores para aprovar legislações de interesse popular. Muito pelo contrário, o desenvolvimento da luta urbana em Diadema colocou a instituição das AEIS como indispensável para avançar na conquista da cidade para os mais pobres e, nesta situação, o Plano Diretor surgia como a exigência do direito burguês para legalizar tal necessidade, impondo aos movimentos a necessidade de sua aprovação. Que não assegura nada, nem mesmo em Diadema, pois a lentidão dos processos da CDRU demonstra que, para as camadas populares, o poder da lei somente é exercido através de organização, mobilização e luta (BALDEZ, 2003). Neste caso, a inscrição das AEIS no PD são garantias legais para a administração municipal atuar em favor das favelas sob a proteção jurídica de uma lei aprovada pela Câmara, mas não representa a garantia da implementação de tais políticas.

Conseqüência política da organização e mobilização do movimento popular em Diadema, a consolidação de formas democráticas de gestão urbana não se limita à legislação urbanística, mas é outra característica a marcar o município de Diadema, pois ali “o tripé da gestão social do poder público” está composto pelo

Orçamento Participativo, o Programa Pé na Rua e os 21 Conselhos Municipais Temáticos e o Fórum de Conselhos, “que fiscalizam e determinam investimentos da administração, dos quais participam os secretários municipais e cerca de 350 pessoas” (MOREIRA, 2008). O que demonstra a existência de um ambiente, favorável ao diálogo e à negociação com a sociedade, mais amplo do que poderíamos imaginar se nos limitássemos ao universo da questão urbana. Desta forma, as potencialidades do movimento popular por terra e moradia de Diadema, além de suas qualidades de organização e mobilização, contam com espaços públicos democráticos onde podem se manifestar sem os tradicionais obstáculos de acesso aos canais de poder ou sob o risco de criminalização de suas ações.

Durante três gestões municipais (Diadema está na terceira gestão de governo petista), a prefeitura rompeu com o ciclo convencional da política municipal conservadora e investiu em políticas sociais. Após dez anos de continuidade administrativa democrática, o que é raro no Brasil, os indicadores comprovam as mudanças de um dos piores quadros de metrópole no capitalismo periférico (MARICATO, 1996:94).

Estas conquistas dos movimentos populares de Diadema têm, entretanto, suas características intrínsecas, que os fazem manter o nível de organização e mobilização, avançando na luta e até mesmo questionando sua classificação política como um “movimento de urgência”, ou comparativamente, ultrapassando o campo do economicismo e adentrando no campo da política, no caminho de uma “classe para si” e não mais uma classe em si, mas que não deixam de apontar para outras questões¹⁵⁹. Afinal, seus integrantes não seriam “pessoas empregadas com baixo salário ou desempregadas”, condições que, para Boito Jr., caracterizam os movimentos urbanos dos sem-teto? Ou as vinculações, diretas ou indiretas, com o trabalho na indústria e o fato de “ter sido berço do movimento sindical no país, junto com São Bernardo”, estariam na “raiz desse processo?” (MOREIRA, 2008). Além destas ligações íntimas entre movimento sindical, trabalhadores industriais e moradores favelados, outra diferença para as condições atuais dos moradores de favelas parece ser confirmada, pelo Secretário da Habitação de Diadema,

¹⁵⁹ Entre tais questões, que serão examinadas mais adiante, cabe assinalar a posterior mudança de eixo do Plano Diretor de Diadema em 2001, que vai se centrar na “melhoria da qualidade urbana, geração de emprego e renda e criação de um novo sistema de planejamento para gerir a cidade, descentralizado e participativo” (BALTRUSIS, 2007). Tal fato parece apontar para um esgotamento não apenas do vigor dos movimentos populares, mas principalmente do caráter transformador de suas reivindicações específicas. O que levanta a questão: o atendimento das demandas dos bairros de periferia – e as experiências de Porto Alegre e Diadema são os maiores exemplos de tal situação – leva à assimilação das camadas populares aos valores capitalistas e, conseqüentemente, à acomodação dos movimentos?

Josemundo Dario Queiros, quando, em depoimento dado em 2004, se refere ao final dos anos 70, início da década de 80:

“Naquela época não se tinha onde morar, mas havia emprego. O sujeito ia para a favela, mas tinha emprego. Hoje quem vai para a favela são as pessoas que não podem mais pagar aluguel, desempregadas. É uma exclusão mais cruel” (BARBOSA, 2008).

Frente a este conjunto de aspectos, o que pode ser tomado como fator a distinguir o movimento da Reforma Urbana de Diadema dos demais casos analisados? Além, logicamente, da conjugação de uma série de determinantes, tais como a conjuntura política do período analisado, a realidade socioeconômica da cidade e seu lugar no sistema produtivo industrial, parece ser que as afinidades entre a constituição do PT e o movimento, em um processo de longa duração, trouxeram um diferencial para seu interior. A ligação política local entre vanguardas, militantes e o Partido dos Trabalhadores – em um período anterior à sua configuração “nacional” parlamentar e o acesso ao poder federal – teria levado o movimento da RU mais longe do que em qualquer outro município do país. É possível reconhecer, no exemplo de Diadema, a materialização daquelas históricas bandeiras da RU – gestão democrática, produção habitacional, urbanização das áreas de periferia e mesmo legalização da propriedade adquirida através da ocupação, ainda que os entraves cartoriais tenham se imposto sobre isso e pouco tenha avançado a legalização de ZEIS em áreas valorizadas -, em outro caso de uma “utopia realizada”. Entretanto, o localismo da experiência de Diadema, ela mesma um cidade de reduzida relevância política e econômica mesmo no estado de São Paulo e relativo dinamismo urbano, limitava os alcances dos resultados obtidos, por mais relevantes que eles fossem para os intelectuais e os militantes nela envolvidos¹⁶⁰.

Mas, para o movimento da RU, o caso de Diadema, articulação vitoriosa de uma “administração democrática e popular” de longa duração com o movimento popular de luta urbana, tem uma força emblemática. E que deve ser considerada quando - contando já com uma extensa rede nacional de entidades atuantes no espaço urbano, contabilizando o sucesso de público das Conferências e com o Conselho Nacional das Cidades regularizado e em atividade -, a equipe técnica do

¹⁶⁰ Em comentários sobre este texto, Ermínia Maricato reforça alguns aspectos específicos que, na conjuntura do período, esclarecem as razões da “inversão de prioridades” do planejamento em Diadema, pois “nas gestões anteriores ao declínio do movimento social, a prefeitura e seus técnicos colaboraram com o avanço do movimento social”, graças à permanência da “equipe de governo que, anos antes, estava alimentando aquele movimento” (MARICATO, 2009).

Ministério das Cidades avaliou ter reunido as condições necessárias para enfrentar o imenso desafio de “mudar a cultura urbanística” do país e colaborar para inverter as prioridades das administrações públicas municipais. Assim, em maio de 2005, foi lançada a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, com a meta de incluir, na legislação urbanística, os instrumentos do Estatuto da Cidade, constituir instâncias de gestão democrática na administração municipal e, neste processo, fortalecer os movimentos populares, considerados então como capazes de assegurar um sentido favorável à Reforma Urbana nos debates sobre o planejamento territorial das cidades, em cerca de 1600 municípios brasileiros obrigados a elaborar ou revisar seus Planos Diretores.

4.3 A Campanha dos PDP: a Reforma Urbana via Planejamento Urbano

Quantas cidades no Brasil tinham passado por processos de elaboração de planos? 150? 200? Agora, com 1500, você tem de tudo. Tem milhões de coisas acontecendo, vai precisar de muito trabalho para seguir o que aconteceu, onde aconteceu.

Raquel Rolnik

A Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, lançada oficialmente pelo Ministério das Cidades em maio de 2005, “foi desenvolvida com base na estruturação de 27 Núcleos Estaduais – 26 estados e DF” – que “têm a participação de diferentes segmentos sociais e que refletem, na sua composição e organização, a diversidade do país” (PAIVA, 2008). Os objetivos do Plano Diretor e a forma para alcançar tais objetivos, foram assim esclarecidos pelo próprio Ministério:

O Plano Diretor vai, portanto, definir qual é a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. O Plano deve ser um verdadeiro pacto socioterritorial que de fato transforme a realidade das nossas cidades (PAIVA, 2008)

Sob responsabilidade direta da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU, daquele Ministério, em parceria com o Conselho Nacional das Cidades, através de uma Coordenação Nacional da Campanha, foram disponibilizados R\$ 55 milhões para as “ações concretas”, abaixo discriminadas e também informadas por Paiva (2008):

- 1 - Repasse, para 400 municípios, de recursos diretos do Ministério das Cidades (OGU e Habitar Brasil) e de outros órgãos do governo federal: Ministério do Meio Ambiente (Fundo Nacional do Meio Ambiente), Ministério da Cultura (Programa Monumenta para Cidades Históricas), Ministério do Turismo (PRODETUR), Caixa Econômica Federal, Eletronorte, entre outros;
- 2 - Produção e distribuição do Kit Campanha contendo materiais, nas mais diversas linguagens, para sensibilização e capacitação dos municípios: vídeos, livros, folhetos, curso em CD, comerciais para rádio e TV;
- 3 - Repasse, aos núcleos estaduais, de recursos financeiros para atividades de sensibilização, capacitação dos municípios e acompanhamento da elaboração dos Planos;
- 4 - Oferta de Bolsas do CNPQ para equipes de universidades oferecerem assistência técnica aos municípios;
- 5 - Lançamento de edital público para cadastro de profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade.

Além disso, com o objetivo de homogeneizar o conteúdo dos planos conforme os preceitos do Estatuto da Cidade, buscando assegurar determinados eixos na elaboração/revisão dos planos diretores, a própria SNPU “realizou 44 oficinas” de Capacitação em todo o país, “com o apoio dos” Núcleos Estaduais¹⁶¹

que formaram 3150 multiplicadores da Campanha, de todos os Estados e dos mais diversos segmentos: prefeitos, vice-prefeitos e técnicos municipais; vereadores; movimentos populares de luta por moradia; entidades regionais do Fórum Nacional da Reforma Urbana; universidades; ONGs, órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais, ministério público etc. (PAIVA, 2008).

Simultaneamente a estas ações e a partir do envio de “proposta de estratégias de mobilização e capacitação com a previsão de realização de oficinas, elaboração de cartilhas, atividades de monitoramento”, elaboradas pelos Núcleos Estaduais e aprovadas pela “Coordenação Nacional da Campanha, constituída por membros do Conselho Nacional das Cidades e pela equipe do Ministério das Cidades”, recursos financeiros foram disponibilizados a cada um dos Núcleos, através de convênio com a Fundação Universidade de Brasília para ampliar “de forma contínua as suas atividades e a sua rede de apoio na sociedade”. Isto “representou um novo impulso para a Campanha: uma rede foi criada, com ramificações pelas diferentes regiões dos Estados”, para “cada oficina realizada, a

¹⁶¹ Reproduzindo a experiência das Conferências das Cidades, os núcleos são formados por diversos segmentos da sociedade civil, governos estaduais e municipais, poderes legislativos, movimentos populares, ONGs, entidades de classe, associação de municípios Ministério Público, entre outros, em uma proporção que foi motivo de muitos debates entre os segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades (SANTOS Jr., 2008). Entretanto, apesar da obrigatória apresentação de relatórios de atividades e prestação de contas dos recursos públicos aplicados, não existem avaliações sobre a atividade dos Núcleos Estaduais, nem durante a Campanha dos PDP nem após a aprovação dos planos.

cada agente multiplicador formado, tem sido aberto mais um campo para que uma nova oficina se realize e para que novos núcleos se articulem” (PAIVA, 2008).

Outro fator, que contribuiu para a potencialização das atividades da Campanha, foi o fato de estas terem se desenvolvido simultaneamente ao processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, seguindo a orientação do Conselho Nacional das Cidades. O Plano Diretor Participativo foi incorporado à pauta de discussões das Conferências como um dos temas prioritários, ao lado dos temas básicos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PAIVA, 2008).

“Para monitorar e avaliar o processo de elaboração e implantação dos planos diretores participativos” foi realizada uma pesquisa nacional, encomendada pelo Ministério das Cidades ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CONFEA, através de convênio de cooperação técnica assinado em agosto de 2006, a dois meses de encerramento do prazo legal para aprovação, pelas Câmaras Municipais, dos planos diretores a serem elaborados ou revisados. Como forma de “alertar quanto à gravidade das sanções impostas aos gestores públicos que não cumprem as exigências determinadas pelo Estatuto da Cidade”, o Ministério Público, também envolvido com as ações do Ministério das Cidades, organizou um Seminário “tendo como público alvo promotores de Justiça, gestores públicos municipais e vereadores que atuam em municípios com obrigatoriedade de elaborar Plano Diretor, ou de revisar o Plano Diretor em vigor”, que “visa a orientação e a capacitação dos atores envolvidos com a implantação de um novo paradigma de urbanização” (MUNDOGEO, 2008).

Segundo a Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias, Karin Sohne Genz, o Ministério Público aconselha àqueles que ainda não tiveram a oportunidade de iniciar o processo de elaboração do plano diretor que o façam o mais rápido possível, se informem sobre as necessidades quanto a recursos humanos, equipamentos etc., a fim de dar início a esse trabalho, que é bastante complexo e requer bastante cuidado na sua elaboração (MUNDOGEO, 2008)

Desta forma, em um esforço coordenado, nunca antes aplicado no país – que deixa ultrapassada, em muito, a experiência dos Planos Diretores orientados pelo SERFHAU -, praticamente a totalidade dos municípios com obrigatoriedade de elaboração/revisão dos seus Planos Diretores puderam concluir no prazo, ou com um pouco de atraso, sua legislação de regulação do solo urbano. A dimensão da tarefa empreendida e a complexidade de uma avaliação qualitativa têm impedido um

balanço crítico mais amplo e profundo desta gigantesca operação¹⁶². Entretanto, algumas conclusões já podem ser enunciadas sobre seus resultados.

Na afirmação da então Secretária da SNPU, arquiteta Raquel Rolnik, uma das mentoras e coordenadora nacional da campanha dos PDP, o acompanhamento dos processos aponta para a existência de dois grandes grupos de municípios. Aqueles maiores, com tradição de planejamento urbano e que já possuíam Planos Diretores, tiveram um determinado tipo de experiência distinto das cidades sem esta tradição:

As cidades que já tinham passado por experiências de planejamento de PD, que já tinham leis de zoneamento consolidadas dentro de uma determinada concepção, que já tinham esquema de gestão de uso e ocupação do solo implementadas dentro de uma determinada lógica, tiveram muito mais dificuldade de repensar os instrumentos e os métodos do planejamento do que as cidades onde essa experiência aconteceu pela primeira vez na vida (ROLNIK, 2007).

Rolnik (2007) localiza a razão destas dificuldades em uma determinada cultura urbanística, “dentro da prefeitura e dentro da cidade, dos setores técnicos da cidade, da própria universidade”. Para ela, o “exemplo mais eloqüente” disto, aconteceu exatamente em Porto Alegre, contraditoriamente, “onde havia uma enorme expectativa, no campo de esquerda dessa área de política urbana”, pois dali se esperava que surgisse “uma experiência de planejamento urbano, já que dali tinha vindo a referência mais importante de participação”. O exemplo de Porto Alegre explicaria assim as razões que impossibilitaram a deflagração de um verdadeiro processo participativo

Só que é ao contrário, na verdade o planejamento urbano tradicional, normativo, controlador, excludente, ele era absolutamente arraigado em POA, dentro da própria prefeitura e dentro da área técnica dos urbanistas, em função da própria tradição, da força da tradição que o planejamento tinha e o que aconteceu? O planejamento resistiu ao processo participativo, se recusou a entrar no processo participativo (ROLNIK, 2007).

¹⁶² Segundo dados da Pesquisa MCIDADES - CONFEA, “92,6% dos municípios em situação de obrigatoriedade com seus Planos concluíram ou estão em processo de finalização”. Destes, e conforme informação levantada entre novembro de 2006 e março de 2007, “38,95% (ou 562 municípios) já haviam aprovado os seus planos, 24% (ou 346 municípios) estavam em aprovação nas Câmaras, 29,6% (ou 427 municípios) se encontravam em processo de elaboração e apenas 7,42% (ou 107 municípios) ainda não tinham iniciado a elaboração ou revisão dos seus Planos Diretores Participativos.” Entretanto, não há informações quanto ao número de municípios que elaboraram e aprovaram a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, pois muitos dos municípios utilizaram o recurso do “conteúdo básico do PD”, determinando novos prazos para a definição do zoneamento e das políticas setoriais. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/Imprensa/plano-diretor/noticias-2007/agosto/pesquisa-plano-diretor-participativo-convenio-mcidades-confea/>, acesso em 18 jun. 2008.

Esta constatação confirma posições anteriores de militantes da Reforma Urbana, pois a própria Rolnik (2007) já havia creditado “à força tecnocrática do planejamento urbano, representada no processo de discussão lá dentro da constituição, por organismos como o IAB nacional, as entidades de arquitetos, com muita influência dos arquitetos gaúchos”, a inclusão da “idéia do PD obrigatório e de que função social da cidade e da propriedade privada é planejamento de cidade” . Neste sentido, para muitos planejadores, ditos tradicionais, a questão da participação parece continuar sendo entendida como fonte de informações a serem trabalhadas pelos técnicos, havendo na verdade a manutenção da clássica “coleta de informações” que, coerente com a valorização da diversidade, presente na cidade, passaria a atender para as demandas dos vários grupos sociais. A própria questão desta consulta acontecer através do que seria a “sociedade organizada” pode indicar uma ordenação de demandas, uma atuação particularizada no espaço urbano, que nada ou pouco teria de política¹⁶³, mas sim de respeito aos interesses da maioria que, através de seus representantes, ainda correm o risco da manipulação, cooptados através de planos “vendidos”, bem como de “todas as técnicas de informação e comunicação” (CORNELLY, 1978, p. 23), pela administração municipal. Ou seja, a presença dos urbanistas pode aparecer como uma cunha no processo de “politização do planejamento urbano”, demonstrando que a esperada política pode assumir muitas faces ou versões, conforme os interesses em jogo no complexo processo de debate e decisão sobre o urbano.

Mas, se o exemplo de Porto Alegre surge como emblemático de uma situação que contrapõe a “cultura urbanística” à idéia da participação social na determinação do Plano Diretor – ocorrido no berço do positivismo brasileiro (BOSI, 1992), claramente transposto para o planejamento urbano (NYGAARD, 2005) e indicador do valor que assume a competência técnica e científica de seus planejadores e, conseqüentemente, a imprescindibilidade do próprio planejamento, conforme defendia seu mais famoso arquiteto, Demétrio Ribeiro (LICHT & CAFRUNI, 2005) -, a maioria das grandes cidades do país se encaixam, mais ou menos, no

¹⁶³ Já nos referimos, no capítulo dois deste trabalho, à Revista Brasileira de Planejamento que, órgão do Instituto Brasileiro de Planejamento e editada em Porto Alegre, circulou apenas dois anos (1976-1978). Em alguns de seus números o tema é tratado e, mais especificamente o de abril de 1978, traz o artigo “Subsídios para o Planejamento Participativo” – que já havia circulado em SP, através da revista da EMPLASA, a Empresa de Planejamento Metropolitano da Grande São Paulo – no qual as etapas de diagnose, prognose e elaboração do plano devem ser feitas “em íntima colaboração entre a equipe técnica e os comuns” (SUBSIDIOS, 1978, p.23).

mesmo padrão. Que acabou se traduzindo no impasse entre a concepção tradicional dos técnicos, sejam eles quadros do poder público, sejam profissionais com atuação na cidade. Divergência que, presente no interior do próprio Instituto dos Arquitetos do Brasil, IAB – integrante em nível nacional da FNRU – leva a algumas declarações, no mínimo, polêmicas de suas representações regionais. Como aquela da direção do IAB-Ceará, afirmando, em jornal de Fortaleza, que “foi imposta à sociedade e à comunidade técnico-científica uma metodologia ineficaz que mistificou a participação popular”¹⁶⁴. Apesar de tocar no tema da “mistificação”, algo relevante e já identificado durante a democratização (BARBOSA, 2008; PRADO, 2008) e nos processos participativos locais (LEAL, 2003; FERNANDES, 2004), a afirmação do IAB parece se dirigir contra a relevância dada e assumida, em Fortaleza, pela intervenção dos interesses dos movimentos populares. Como estas, outras divergências, latentes e próprias de uma ampla frente política, são minimizadas e convivem com a unidade indefinida de objetivos que embasa as ações do movimento da RU no interior da Campanha do PDP.

Além da identificada resistência corporativa e tecnocrática de reconhecidos urbanistas locais, a avaliação da pesquisadora e ex-secretária da SNPU indica outros problemas no processo dos planos diretores, pois se “foram feitos mais de 1500 dos 1683 que precisavam ser feitos”, isto é, “as prefeituras fizeram, elaboraram e entregaram nas Câmaras, mas só 30% estão aprovados” (ROLNIK, 2007). O que se traduz em outro emperramento legal do andamento dos processos, pois eles não se concluem devido ao impasse provocado pela reação e resistência também dos vereadores, parcela do poder político local, mas com características próprias no exercício de tal poder (DANIEL, 1988). A lista, então, dos planos sob análise das Câmaras se multiplicam e aumentam os problemas apresentados pelas grandes cidades referentes aos planos diretores participativos. “Em Fortaleza, ainda não, Salvador, ainda não, Recife, ainda não, Rio de Janeiro,

¹⁶⁴ O departamento estadual do Instituto de Arquitetos do Brasil tem criticado constantemente a forma com que a prefeitura está conduzindo as discussões sobre a revisão do Plano Diretor de Fortaleza. Em nota, qualificou o processo de desequilibrado. “Foi imposta à sociedade e à comunidade técnico-científica uma metodologia ineficaz que mistificou a participação popular”. Disponível em: <http://www.amc.fortaleza.ce.gov.br/modules/news/print.php?storyid=2230>. Acesso em: 27 jan. 2007. A afirmação do IAB comprova também que são variados os entendimentos em torno da mistificação do planejamento urbano e da própria participação popular na gestão urbana, vide Suely Leal (2003).

ainda não, Curitiba, ainda não, Florianópolis, ainda não. Todas essas, o maior pau na Câmara. Algumas nem chegou na Câmara ainda. (ROLNIK, 2007)¹⁶⁵.

Mas, mesmos nas chamadas grandes cidades, apesar dos impasses que dificultaram o processo, onde “não se conseguiu reverter” resistências, haveria um lado positivo, ressaltado por Rolnik, pois devido ao processo de informação ou mesmo de capacitação, “não se faz mais negócio como se fazia impunemente, estando presente o poder da cidadania de barrar” tentativas de impor planos feitos em cima de interesses privados. Neste sentido, “o que aconteceu em Fortaleza foi fantástico, de fazer uma ação civil pública, conseguir fazer com que o Ministério Público dissesse ‘esse plano aí não vale nada’”¹⁶⁶. Pois, ao “promover um processo de debate, de questionamento”, o processo dos planos diretores cria consciência de cidade, de cidadania que, se “não reverte nada imediatamente, começa a abrir outro tipo de espaço, num processo que é uma construção sociopolítica longa, tem a ver com cultura política, incide em outras coisas” (ROLNIK, 2007).

No caso específico de Fortaleza, que reúne condições de mobilização e organização do movimento popular urbano com um histórico de lutas e vitórias eleitorais favoráveis aos candidatos do PT – e onde as eleições municipais de 2004 são a mostra mais emblemática e fora das previsões do próprio partido em nível nacional -, as conseqüências sobre o planejamento urbano parecem ter suas causas em outros aspectos que não apenas o processo do PDP. Afinal, quando o movimento pressiona a recém-eleita prefeita para retirar o plano, elaborado anteriormente à sua gestão, da Câmara de Vereadores, nem sequer estava programada a Campanha Nacional dos PDP – ainda que a data da retirada do documento seja posterior ao lançamento da Campanha. Mas como a atuação do movimento popular antecede a Campanha, é mais plausível considerar o “caso Fortaleza” como uma contribuição positiva à constituição da proposta dos Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades do que o inverso, isto é, acreditar que a intensa, mais curta, campanha tenha levado ao nível de conscientização alcançada pelo movimento. Neste sentido, nos parece muito mais correto aceitar a

¹⁶⁵ Das grandes cidades, somente São Paulo tem aprovado seu PDE, atualmente sob ameaça de revisão que propõe redução das ZEIS e ampliação das regiões passíveis de Operações Urbanas.

¹⁶⁶ A arquiteta se refere, aqui, à retirada do Plano Diretor da pauta da Câmara e que foi assim noticiado na página eletrônica do SINDUSCON do Ceará em 25/05/2005: “A Prefeitura de Fortaleza retirou da Câmara Municipal o projeto de lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU). A retirada atende aos apelos de organizações não governamentais que querem um plano diretor mais participativo”. Disponível em http://www.sinduscon-ce.org.br/ver_noticia.asp?ID=54. Acesso em: 25 jun. 2007.

influência da organização e mobilização do movimento popular de Fortaleza, de longa data em embates com os interesses do agressivo e especulativo mercado imobiliário local (BERNAL, 2004), sobre os projetos de realização da reforma urbana proposta pela SNPU do que enxergar nas pressões populares sobre a Câmara, e mesmo sobre o executivo municipal, o resultado da divulgação e capacitação promovidas pela Campanha dos PDP. Ou seja, tal qual em Diadema, o caso Fortaleza teria, por trás da presença política das camadas populares, anos de luta em defesa de seus bairros sob ameaça do capital imobiliário, que negam qualquer possibilidade de serem assemelhados a “um raio em dia de céu azul”.

Retornando ao quadro geral do processo da Campanha Nacional do PDP e comparativamente com as experiências nas grandes cidades - em que o ranço de uma “cultura urbanística tradicional”, a forte presença de interesses políticos e econômicos nas Câmaras e a força do mercado imobiliário teriam amarrado o processo e o desenlace dos planos diretores -, nas cidades menores algo diferente parece despontar, conforme as considerações de Rolnik (2007):

Mas a impressão que eu tenho, das primeiras avaliações, é de que onde o processo está sendo mais auspicioso é nas cidades, não é nem nas pequeninhas, que pequeninhas não fez (Plano Diretor), nessas faixas de cidade de 30.000 a 100.000, que é aonde os planos estão conseguindo criar práticas novas, já começa de outro jeito, é num lugar que nunca teve nada, o mercado não é aquela coisa, a disputa pelo solo não é aquela coisa, também é muito mais light, então claro que óbvio, não é o olho do furacão.

Entretanto, mesmo neste universo, onde não encontramos uma “cultura urbanística” consolidada na administração pública ou nos meios profissionais¹⁶⁷, nem as conquistas incluídas nos Planos Diretores, nem seus efeitos sobre as condições de vida das camadas populares podem ser considerados positivos. Uma publicação recente, que reúne o “resultado de discussões sobre as condições e os instrumentos disponíveis no âmbito municipal, sobretudo o Plano Diretor e legislações urbanísticas, para a redistribuição da riqueza urbana” (BUENO & CYMBALISTA, 2007, p. 11), apresenta avaliações dos processos dos Planos Diretores em mais de vinte municípios do estado de São Paulo que estão incluídos naquelas “faixas de cidade de 30.000 a 100.000 habitantes”. Entre processos participativos truncados ou

¹⁶⁷ Contraditoriamente, naquelas cidades “onde o mercado não é aquela coisa”, devemos supor que as condições de vida das camadas populares tampouco estará agravada por conflitos em torno da terra urbana e, conseqüentemente, o nível de organização popular será proporcional a tal situação. Desta forma, o enfrentamento das demandas se dará a partir das iniciativas do governo local, através dos tradicionais métodos clientelísticos e patrimonialistas. Entretanto, ao pretender que o PD escape do confronto entre Capital e Trabalho, o raciocínio de Rolnik parece apontar para uma estratégia reformista que se esgotaria na melhoria das condições de vida dos pobres, via ações estatais.

mesmo direcionados, planos elaborados por consultorias externas, sem consultas à população, com difícil acesso aos documentos aprovados, situação encontrada nos 19 municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas (DEMARIO et al., 2007), passando pela alta incidência de procedimentos tecnocráticos e pouca atenção às favelas e moradias precárias na experiência de Araraquara (FALCOSKI, 2007), características que se repetem no processo de Indaiatuba (CUNHA, 2007), desprovido de maiores referências às carências populares, tal qual Franca (FERREIRA, 2007), uma boa parcela dos planos mantinha, em 2007, a indefinição quanto à conclusão do plano e sua aprovação.

A destacar, o Plano Diretor Participativo de Santo André, “tomado como referência da campanha” [dos Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades] e também “incluído pela Fundação Getulio Vargas entre trinta experiências exitosas de gestão pública”, além de ter feito surgir o “Fórum dos Movimentos Sociais e Populares, conseqüência da articulação entre entidades e movimentos em decorrência do Plano Diretor” (SOUZA, 2007, p. 209). Mas a tônica positiva do processo deve ser creditada, principalmente, ao papel desempenhado pela administração municipal, que manteve constante negociação com os setores em conflito – empresários do mercado imobiliário e movimentos populares urbanos -, para aprovar sem maiores problemas a proposta na Conferência do PD. Por trás deste sucesso do poder executivo municipal, estava “uma grande base de sustentação na Câmara de Vereadores” (SOUZA, 2007, p. 207). No centro da disputa, o índice de aproveitamento dos terrenos, responsáveis pelo alto adensamento de algumas áreas e a estocagem de terras em outras, mas que foram defendidas pelos empresários como “direito adquirido sobre a propriedade urbana” (SOUZA, 2007, p. 203); mas também provocou conflito a decisão quanto ao destino dos recursos advindos da cobrança da Outorga Onerosa do Direito de Construir, que os movimentos populares pretendiam utilizar em áreas de moradia de baixa renda, enquanto as ONGs ambientalistas queriam vincular a aplicação dos recursos à Macrozona de Proteção Ambiental” (SOUZA, 2007, p. 203). A questão foi resolvida pelo apoio dos empresários que “garantiram, dessa forma, a aplicação social dos recursos” (SOUZA, 2007, p. 203). Este quadro, favorável aos interesses populares, diverge bastante daquele relatado nos inícios dos anos 90 (PINHEIRO, A., & PINHEIRO, O., 1997), quando o plano sequer foi analisado pela Câmara e onde ocorreu a ameaça das conquistas populares funcionarem como “fator de expulsão

dos investimentos coletivos”. Um impasse que levou o executivo municipal a assumir diversas ações da Reforma Urbana, mesmo sem um plano aprovado.

Fora do exemplo de Santo André – mesmo assim, com ressalvas, dado o fato de apresentar uma rara combinação de hegemonia política no executivo e no legislativo, favorável às propostas da Reforma Urbana -, nem mesmo Diadema, já referida neste trabalho como referência positiva da participação consciente das camadas populares, parece ter resistido aos longos e complexos processos de elaboração do Plano Diretor do município. Pois ali os procedimentos assumem, na versão de 2001-2002, um caráter muito mais voltado para o “desenvolvimento urbano”, com temas como geração de emprego e renda, qualidade ambiental e gestão participativa (BALTRUSIS, 2007), o que, de certa forma, nega o objetivo do PD enquanto instrumento de ordenação territorial que se coloca contra a segregação socioespacial. Conforme o autor, Diadema enfrenta graves problemas de adensamento demográfico, pois tem suas áreas verdes concentradas em um único bairro e conta com apenas 3,6% da área total do território como áreas livres. Apesar disso, não conseguiu “notificar os imóveis demarcados como subutilizados”, reduzindo o controle sobre a especulação imobiliária à cobrança de um “IPTU mais alto” (BALTRUSIS, 2007, p. 253). Como pano de fundo deste processo, nenhuma referência à atuação dos movimentos populares, aspecto que se torna mais sintomático quando relembramos que o mesmo autor, em trabalho anterior (BALTRUSIS, 2003), coloca o movimento popular urbano como protagonista decisivo das conquistas do PD de 1993, realizando pressões constantes sobre a Câmara para assegurar suas reivindicações. O que pode significar a difícil manutenção, mesmo em uma cidade como Diadema, da mobilização e organização populares em torno do planejamento urbano. Mas é possível que aponte para o fato de que o projeto da RU chegou ali ao seu limite no marco do sistema capitalista, atingidas aquelas metas de gestão democrática e urbanização de favelas. Ou seja, o esgotamento de uma plataforma de luta embasada na própria lógica burguesa, que assume a possibilidade de alcançar um lugar na “cidade legal” para os trabalhadores que, além de inviável no sistema (ENGELS, 1974), ao manter o acento individualista na propriedade privada, tem a capacidade de excluir do processo um projeto transformador da sociedade.

Quando sabemos que o PT permanece há 25 anos no executivo municipal de Diadema e mantém uma administração centrada nos interesses das

camadas populares (FILIPPI & REALI, 2008), seu caso nos surge como o reverso daquele de Santo André: enquanto em Diadema, em função da ausência da força popular, o conteúdo do plano evita os temas sociais e se volta para questões pouco relacionadas à ordenação territorial de interesse da população de baixa renda, ali ocorre o contrário, com aquelas propostas de uma década atrás ocupando a agenda e ganhando centralidade, ainda que em um quadro político completamente diverso no interior da Câmara Municipal. Santo André prova, à sua maneira, a óbvia subordinação que o planejamento urbano mantém com o poder político e as influências da correlação de forças sociais sobre ele exercidas. Pois, respaldado historicamente pelos movimentos populares, o poder público – executivo e legislativo – assume uma posição de energia perante as forças econômicas do mercado e, ainda negociando e concedendo, tem força política para manter o rumo das reformas urbanas. Mas também as duas cidades apontam para outro aspecto, inerente ao planejamento urbano e, principalmente, ao Plano Diretor: como processos de longa duração: eles não são nada favoráveis à participação popular, condição agravada pela complexidade e amplitude das questões que podem adentrar para um cipoal de posturas, leis, índices e coeficientes de difícil assimilação por parte da comunidade em geral. A desistência dos movimentos populares do processo, por desinteresse ou demandas mais urgentes, leva a duas situações, conseqüência direta da incapacidade política e ideológica da população de baixa renda em assumir a liderança do debate perante a sociedade: ou o compromisso político da prefeitura com a questão urbana a faz assumir a direção, mantendo a agenda popular, independente de um plano aprovado – caso de Santo André – ou a diversidade social, própria da cidade capitalista, assume o conteúdo do plano, que é contaminado pelo “interesse geral” e não contribui para mudanças qualitativas nas condições de vida dos mais pobres, de resto já com muitas de suas demandas atendidas – caso de Diadema.

Mas, se este é um balanço provisório e único possível em cidades médias¹⁶⁸, o que podemos dizer das grandes cidades, capitais estaduais que enfrentaram a cultura urbanística, as forças do mercado imobiliário, os preconceitos

¹⁶⁸ Somente agora, no segundo semestre de 2008 e através de convênio firmado com o IPPUR/UFRJ, o Ministério da Cultura, está dando início a uma pesquisa qualitativa sobre os planos diretores elaborados durante a campanha nacional. Contemplando um universo de 30% dos diferentes municípios em faixa populacional – até 20 mil habitantes, 20 a 50 mil, 50 a 100 mil, 100 a 500 mil e acima de 500 mil habitantes, espera-se que o resultado da pesquisa permita uma avaliação mais precisa do conteúdo dos planos e das ações públicas provenientes deste processo.

das classes médias e as articulações políticas do poder local? Mas que, comparativamente a tais obstáculos para realização da Reforma Urbana, apresentam movimentos populares com maior tradição de luta e mais elevados níveis de organização e mobilização, com visibilidade perante os meios de comunicação e toda a sociedade. Considerando a relevância que têm os procedimentos desenvolvidos em torno da elaboração ou revisão dos planos diretores em cidades de grande porte - pois ilustram seus efeitos sobre a organização, a conscientização e a mobilização dos movimentos populares urbanos por terra e moradia -, procedemos a uma pesquisa empírica em quatro capitais estaduais que buscam levantar elementos para uma compreensão crítica sobre os reflexos dos processos de planejamento urbano no movimento popular. Apresentando diferentes histórias de lutas urbanas, distintos estágios de desenvolvimento do mercado imobiliário e variada composição das forças políticas locais, acreditamos que os dados coletados podem iluminar um pouco mais o caminho percorrido pelos movimentos populares em suas relações com o planejamento urbano, na luta por cidades mais justas.

4.3.1 Como o PDP enfrenta a desigualdade e os privilégios nas Metrôpoles

O Estado cria um 'espaço abstrato' mediante práticas intelectuais e burocráticas como planejamento urbano, que se torna uma superestrutura administrativa de controle social disposta contra os usos do espaço pela classe trabalhadora na vida cotidiana.

Mark Gottdiener.

Ainda que a escolha das cidades pesquisadas atenda aos critérios expostos acima, tendo em vista as características próprias de cada lugar, foi possível selecioná-las reforçando, em cada uma, um aspecto especial. Assim, enquanto a cidade de São Paulo foi escolhida pelo alto e desigual desenvolvimento do espaço urbano, pela tradição de luta dos movimentos populares urbanos, pelo suporte teórico produzido no meio acadêmico, pelas experiências institucionais em planejamento urbano e pela força econômica e política do seu capital imobiliário, ou seja, pela óbvia posição de vanguarda nacional que ocupa na questão urbana, Porto Alegre – com um mercado imobiliário bem menos desenvolvido, mas com longa história de conquistas dos movimentos populares e igual tradição de planejamento urbano (NYGAARD, 2005) -, entra na relação devido a consolidados métodos de

gestão urbana, nos quais a população de baixa renda ocupa papel já tradicional e que se mantém apesar das distintas forças políticas que vêm dirigindo a cidade. As condições que tornam uma análise da experiência com o PDP indispensável em Fortaleza estão baseadas na modernização conservadora, ali realizada nos anos 80 com a derrocada de tradicionais coronéis da política local (BERNAL, 2004). Assumindo um perfil econômico que combina indústria leve, pólo de serviços e turismo internacional - todos favoráveis aos negócios imobiliários e suas conseqüências urbanas -, a cidade assistiu a um vertiginoso crescimento dos movimentos populares, que lutam brava e eficazmente para assegurar seus direitos em um espaço urbano altamente mercadorizado e, a cada dia, mais segregado. Resta-nos justificar a eleição da cidade de São Luís do Maranhão que, se entra na lista por questões pessoais de militância urbana, tem também características próprias: capital de um Estado no qual uma persistente oligarquia política se equilibra entre arcaicas relações de produção e tradicionais ligações econômicas externas - que fazem dela um enclave histórico da mundialização capitalista¹⁶⁹ -, o elevado valor patrimonial da terra propiciou, nos últimos trinta anos de urbanização segregacionista, um tratamento privilegiado ao mercado imobiliário. Esta situação, apesar de ter constituído um espaço urbano altamente desigual, não foi suficiente para configurar um atuante e organizado movimento popular urbano, desde então e com raras exceções, mantido na periferia urbana, sob controle do clientelismo político e suas práticas de desmobilização e desorganização do movimento popular.

Compondo um diversificado panorama da própria realidade nacional que, guardadas as devidas proporções, se reproduz nas cidades escolhidas, vejamos como estes quatro distintos universos urbanos e suas variadas forças sociais, econômicas e políticas dão conta de elaborar ou revisar seus planos diretores, segundo as exigências do Estatuto da Cidade e as orientações da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades. Esclarecemos, porém, que, longe de se propor a uma exaustiva e descritiva pesquisa analítica sobre os processos dos Planos Diretores nestas cidades, a investigação buscou apreender, em todas as experiências, determinados elementos que possam esclarecer aquilo

¹⁶⁹ Desde o Brasil Colônia, o Maranhão tem utilizado sua privilegiada posição geográfica, que lhe permite rápidas e econômicas ligações marítimas com a Europa, Estados Unidos e África, para desenvolver um comércio baseado na exportação de commodities. Depois dos ciclos dos produtos agrícolas, atualmente o Porto do Itaqui é a porta de saída do minério de ferro de Carajás e da soja do Centro-Oeste. Há uma extensa bibliografia sobre o tema, mas a maioria dela tenta fazer, desta relação de dependência, um verdadeiro "mito fundador" do Estado.

que é o objetivo central deste trabalho: qual o lugar e o papel do planejamento urbano na luta urbana e como, a partir do processo de transformação dos Planos Diretores em “instrumento de reforma urbana”, ele pode favorecer ou prejudicar a organização, a conscientização e a mobilização dos movimentos populares de luta por terra e moradia urbana, mas também em que medida se relaciona com um projeto maior, alternativo à sociedade capitalista. Secundariamente, buscaremos identificar neste contexto, de que maneira as relações desenvolvidas com o Estado em torno do planejamento urbano surgem como oportunidades, positivas ou negativas, para reforçar a autonomia política e organizativa do movimento da Reforma Urbana, dando-lhe um caráter mais ou menos revolucionário.

O consenso “legislativo” no Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Existe no Plano Diretor Estratégico de São Paulo a aparente vitória de um “pacto social” em torno da construção de uma cidade mais justa e sustentável, no qual as reivindicações populares foram, em grande medida, atendidas. Esta impressão, no entanto, começa a perder seus contornos a partir mesmo da aprovação do plano e, diríamos, se esvai completamente após a mudança na gestão municipal que, de um governo formalmente comprometido com as propostas da Reforma Urbana, passa a ser exercida por uma administração francamente favorável à ideologia neoliberal e, conseqüentemente, às forças do mercado. A observação do processo de elaboração do plano, o desempenho dos seus sujeitos e as posteriores situações, ocorridas após sua aprovação, confirmam estas percepções.

Elaborado sob uma gestão petista constituída por uma ampla coalizão política, o PDE de São Paulo tem dois momentos que são emblemáticos do papel que o poder político pode desempenhar no processo¹⁷⁰. Iniciado pelo executivo municipal, sob o comando de um decano arquiteto dos quadros do urbanismo tradicional, o processo chega ao legislativo municipal, onde será comandado por um representante daquela geração que setores comprometidos com a Reforma Urbana poderiam denominar produto de uma nova “cultura urbanística”.

¹⁷⁰ A iniciativa de revisão do PD de São Paulo, um dos primeiros municípios a cumprir as determinações do recém-aprovado Estatuto da Cidade, estaria articulada com projetos comuns do poder público com a iniciativa privada em áreas nobres da cidade (FIX, 2007) – as chamadas Operações Urbanas - que exigiam, para sua aprovação, procedimentos de consulta e participação popular, exigências legais para modificar a legislação urbanística.

Após um processo inicial, rápido e pífio, “caracterizado mais como uma apresentação da proposta em reuniões públicas do que o desenvolvimento de uma metodologia participativa”, que teve o mérito de desagradar a todos os segmentos com interesse na cidade (BONDUKI, 2007b, p. 221-222), quando a coordenação do plano, obedecendo a procedimentos tradicionais, esteve comandada pela Secretaria Municipal de Planejamento, foi elaborada “respeitando” a fragmentação administrativa do poder público, o projeto chega à Câmara de Vereadores sendo criticado por todos os lados:

O PD de SP é um bom exemplo para não ser seguido. A elaboração dele na prefeitura foi muito fechada, foi extremamente parcializada, a parte de habitação foi feita pela Secretaria de Habitação, a parte geral da cidade foi feita na Secretaria de Planejamento, a parte do meio ambiente foi feita na Secretaria do Meio Ambiente, depois que foi um pouco juntada essas coisas e a participação durante a elaboração pela prefeitura foi muito pequena (RODRIGUES, 2007).

A partir de sua entrada no legislativo municipal, em maio de 2002, o processo muda radicalmente de sentido, que se inicia com a formação de um “consenso na Câmara sobre o papel do Nabil¹⁷¹ para a relatoria” (RODRIGUES, 2007), segundo Villaça (2005, p. 23), “uma rara combinação de político, brilhante estudioso e líder comprometido com as questões da reforma urbana e da moradia popular”. Para nós, será sob o comando dele que o PDE assumirá, para o bem e para o mal, o sentido que terá desde então, pois entendendo que “o Projeto de Lei não seria aprovado da maneira que chegou à Câmara”, o vereador concluiu que “seria necessário criar um espaço de negociação e pactuação de uma proposta alternativa” (BONDUKI, 2007b, p. 222). Isto levará a que, mesmo engajado nas lutas populares, mas então membro do poder legislativo, Bonduki (2007b, p. 220) represente o Estado que, no caso específico do PDE-SP, significava viabilizar “um conjunto de reformas estruturadoras que foram propostas numa espécie de agenda de reconstrução da cidade”, questão que se tornava “essencial para uma reorganização da gestão da cidade, após as desastrosas administrações de Paulo Maluf e Celso Pitta”.

Será neste quadro que terá início um amplo processo de negociação que, ainda mantendo divergências e conflitos em torno de alguns pontos, tem o mérito de aprovar o plano na Câmara praticamente por unanimidade (segundo Bonduki,

¹⁷¹ Nabil Bonduki, arquiteto, professor das Faculdades de Arquitetura da USP e da UNICAMP, militante da RU e pesquisador da história da habitação popular no Brasil, vereador pelo PT à época do processo de elaboração e aprovação do PDE.

apenas uma vereadora do PRONA votou contra) na madrugada do dia 23 de agosto de 2002. Graças a uma agenda extremamente apertada, foi possível, no prazo de três a quatro meses desde a entrada do projeto na Câmara, conseguir sua aprovação. Para isso foram realizadas “26 audiências ou debates públicos (quinze regionais, sete sobre políticas setoriais, quatro gerais), além de centenas de reuniões com urbanistas e entidades” (BONDUKI, 2007b, p. 223). O ritmo do processo fez com que os debates mais aprofundados ficassem restritos às lideranças das diversas representações classistas, comprometendo significativamente o envolvimento maior de setores mais amplos da sociedade.

Fato que não invalida a condução democrática do vereador Bonduki – para o próprio Villaça, o processo teria representado, “sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes” (VILLAÇA, 2007, p. 52) -, pois o respeito a todos os segmentos em conflito foi fundamental para que o plano não apenas refletisse os interesses em jogo, mas principalmente que se produzisse um acatamento de todos pelas posições e interesses dos demais sujeitos do processo, pelo menos neste estágio¹⁷². Ao montar uma estrutura paralela aos tradicionais espaços da administração pública – com seus valores tecnocráticos e elitistas que, há décadas, norteiam os processos de planejamento naquela cidade (FELDMAN, 2005) – Nabil Bonduki conseguiu construir, ainda que provisoriamente e dentro do universo legislativo, um consenso que parecia mostrar a possibilidade da legislação urbanística atender a interesses diferenciados e mesmo antagônicos. Neste sentido, é possível afirmar que, mais do que seu papel de militante da RU, o vereador se desempenhou como um quadro político do PT e componente da bancada do governo municipal, ambos francamente favoráveis ao chamado pacto social como filosofia de governo para alcançar conquistas populares. Porém, diferentemente daquelas experiências de Diadema, essa relação entre Partido e RU parece se limitar à identidade do coordenador do processo no Legislativo com o movimento popular, identificação que, mesmo quando alcança outros representantes municipais do PT, será episódica e se manterá subordinada aos interesses inerentes ao jogo do poder parlamentar.

¹⁷² O melhor exemplo deste pacto em torno do PDE foi a reação de todos os segmentos envolvidos contra a manobra do líder do PT na Câmara de incluir, na calada da noite, emendas ao plano aprovado e que levou ao veto da prefeita, apesar do constrangimento político que isto significou e que se refletiu no esfriamento das relações com o próprio vereador Nabil Bonduki (BONDUKI, 2007)

O esforço dos setores sociais¹⁷³ em conflito na cidade para incluir e aprovar suas reivindicações no texto final não foi equilibrado e o depoimento de Evaniza Rodrigues dá bem a medida do envolvimento que demanda o processo do Plano Diretor e os poucos recursos com que contam os movimentos populares para, literalmente, incluir os mais pobres nos mapas da cidade. Sem qualquer suporte dos órgãos municipais e ainda que contando com apoio de setores da USP e de ONGs, o testemunho demonstra o extenuante e improvisado trabalho das lideranças populares para demarcar favelas, áreas vazias e prédios desocupados, existentes principalmente nas periferias e no Centro da cidade, tarefa indispensável para delimitar as áreas de ZEIS. Essa é a história - não contada e que hoje corre o risco de sucumbir frente à revisão atualmente em andamento pela Prefeitura de São Paulo - por trás da delimitação dos quatro tipos de ZEIS (ocupadas, de vazio, central e de preservação ambiental), que acenavam com a possibilidade de oferecer terras urbanizadas e bem localizadas para produção de habitação popular. Entretanto, esta vitória se assemelha à de Pirro, pois para o arquiteto Campos Filho (2007), “O PDE não conseguiu aprovar uma política habitacional, a delimitação das ZEIS foi a única que foi colocada no plano, mas isso corre o risco de ser tirado”.

Enquanto os movimentos populares assumem, prioritariamente, as bandeiras das ZEIS, as classes médias e altas, organizadas no Defenda SP, se põem “contra o SINDUSCON e SECOVI¹⁷⁴ na questão do coeficiente”, em uma briga “que pegou fogo na cidade, qual seja de rebaixar os coeficientes e preservar um pouco da forma de organização destes bairros, da qualidade de vida mesma” (RODRIGUES, 2007). Já os empresários do mercado imobiliário, na defesa de seus “direitos adquiridos”, irão cerrar fileiras em torno justamente de manutenção ou mesmo ampliação das condições de reprodução capitalista no espaço urbano. A considerar as manifestações de suas lideranças, nem os empresários nem os movimentos populares saíram plenamente satisfeitos das negociações e do acordo final, prometendo dar continuidade às suas ações e pressões para inscrição de suas demandas. O que sinaliza para a permanência de uma mobilização das lideranças

¹⁷³ Diríamos, mesmo, das classes sociais, pois as divergências, os debates e os conflitos originados nas posições dos representantes do capital imobiliário – unidos em torno, principalmente, do SECOVI -, das classes médias – organizadas no movimento Defenda São Paulo – e dos organizações e entidades comprometidas com os interesses populares – a Frente Popular, demonstra claramente a “politização do planejamento urbano” durante o processo de sua elaboração pública levada a cabo pela Câmara Municipal.

¹⁷⁴ SINDUSCON, Sindicato da Indústria da Construção; SECOVI, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais.

dos dois “segmentos sociais” em torno do PD, implicando, inevitavelmente, no acompanhamento rigoroso de toda e qualquer iniciativa favorável ao campo adversário e as conseqüentes articulações com o poder executivo e legislativo municipal. Considerando a radical diferença que existe entre o que seja mobilização empresarial em torno dos seus interesses e mobilização popular em defesa de suas necessidades, fica evidente que tanto a defesa das conquistas quanto a luta por novas vitórias se apresenta como desigual e parcial entre os dois campos sociais.

Ao analisar o processo de participação no PDE de São Paulo, Villaça aponta que o eixo, e mesmo a exclusividade, das reivindicações populares estava dirigido para a criação das ZEIS, considerando esta posição um equívoco dos movimentos, pois “enquanto o SECOVI e as classes médias pressionam por seus interesses concretos e objetivos”, assistimos ao papel da “maioria que parece achar ‘feio’ pressionar por interesses e propõe princípios gerais para serem discutidos...na Câmara Municipal e com todos os segmentos da sociedade” (VILLAÇA, 2005, p. 52). Além de demonstrar a prevalência da idéia do PD como “peça técnica que como tal visaria apenas o interesse” público, a maioria teria sido “vítima de mais uma ideologia” – que, diferentemente daquela que alude à absorção de bandeiras genéricas e diluem a luta de classes, estaria relacionada com a competência técnica, responsável pela aceitação “da pauta do Plano” -, o fato implica em algo mais do que o envolvimento ideológico com o PD: indica que o próprio movimento teria assumido o papel que deveria ser do Estado, “previsor e provedor”. Isto é, se colocando acima das classes e em defesa de “uma cidade para todos”. Esta posição pode ser creditada a várias razões, desde o processo em que o movimento da RU se aproxima e se identifica com a pretensa postura estatal de legalizar direitos e conciliar interesses – atitudes desenvolvidas na longa prática legislativa para aprovação do EC -, ao papel de vanguarda que teve o vereador Bonduki, que personificou o próprio Estado no processo. Neste caso, o reconhecimento de sua liderança, somado à confiança e apoio que lhe foram dados pelos movimentos populares, reforça a identificação entre a RU e o vereador, enquanto representante do PT e do Estado, relacionando de forma confusa Partido, Estado e Movimento da RU. Uma identificação singular, pois esta situação aproxima o processo daquele ideário que unifica “administração democrática e popular” com o Plano Diretor Participativo, envolvendo aqueles objetivos de inversão de prioridades, respeito a diversidades socioespacial e afirmação de valores das camadas populares.

Entretanto, ressalte-se a difícil ruptura com o poder econômicos, preconizada na proposta de Daniel (1990), mas que se consubstancia no PDE de SP em um pacto entre os dois grandes interesses em conflito, mercado imobiliário e movimentos populares. Um acordo que apresentará outra face após a aprovação do PD e sua implementação pelo executivo municipal, mesmo em uma gestão considerada “democrática e popular”.

A comprovar esta observação, basta acompanhar o desenrolar do processo. Após sua aprovação pelo legislativo, o executivo pouco fará para sua implementação e, com o PT perdendo a eleição seguinte, teremos confirmado que aquela identidade se tratava de uma situação conjuntural que, apenas provisoriamente, deu sustentação ao consenso e à inclusão da legislação de interesse popular: a mudança do comando político no poder executivo e na correlação de forças na Câmara, a partir de 2004, implicará em uma ofensiva conjunta – agora do poder público e dos empresários – para adequação do PD aos interesses capitalistas e o MRU se verá isolado e enfraquecido. Aparentemente sem considerar tal conjuntura e suas conseqüências, após a aprovação do projeto, as iniciativas seguintes irão comprovar uma estratégia comum entre o relator e a Frente Popular, que parecem manter aquela postura institucional do movimento: uma cartilha sobre o PD, elaborada “por iniciativa da União dos Movimentos de Moradia, do Gabinete do vereador Nabil Bonduki e o Instituto Polis”, foi impressa pela Câmara, abrindo novos espaços de atuação para as lideranças populares. Uma série de atividades, como palestras e debates principalmente nas áreas de moradia das camadas populares, mantiveram o tema na mídia e levou ao reconhecimento público de algumas das lideranças como *experts* em Plano Diretor, passando a serem convocadas pela imprensa para declarações.

Depois de aprovado, foi feita uma capacitação, com uma cartilha, bem grandinha, popularizando o plano, fizemos cursos nas regiões para o pessoal se apropriar do plano, foi interessante, porque até hoje virou uma bandeira do movimento, está no plano diretor, que tem que fazer tal coisa, não apenas habitação, mas têm os parques lineares, o fundo de vale, várias coisas acabaram virando bandeiras (RODRIGUES, 2007).

Demonstrando a limitação de tais procedimentos de capacitação – que se caracterizam pela defesa da cidade de todos e fé nos direitos inscritos na lei -, os possíveis avanços e conquistas, que estariam inscritos no PDE, começam a ficar comprometidos logo após sua aprovação. Pois, apesar do plano ter sido aprovado ainda em 2002, possibilitando, efetivamente, dois anos para a gestão petista que

dirigia a cidade implementá-lo, sequer as lideranças dos movimentos populares podem reconhecer suas realizações no tocante aos interesses dos mais pobres: “Não temos informação sobre os investimentos públicos nas ZEIS. Mas são poucos recursos e não gerou um impacto significativo. Ainda pegou dois anos do governo do PT, compraram sete prédios no centro da cidade” (RODRIGUES, 2007).

Uma atitude pouco ativa do executivo municipal que se estende, também, aos aspectos referentes ao controle da propriedade privada urbana e que serve para demonstrar a compreensão que os movimentos populares passam a ter sobre a questão urbana. Pois apesar de reconhecer que, em relação aos imóveis ociosos, “a Marta não teve peito para fazer, de chegar e enfrentar, ela fez algumas coisas, mas não fez de fato, que fizesse o cara se mexer na cadeira”, se recorre a uma tautologia para explicar as razões de tal posição do governo municipal do PT. Afirmando que outra atitude do governante vai depender de vontade política (RODRIGUES, 2007), o movimento popular dá mostras de incorporar argumentos do “senso comum”, ignorando interesses políticos e econômicos por trás de atitudes administrativas. E que parece apontar para uma compreensão da luta política enquanto “política miúda”¹⁷⁵, baseada em negociações e interesses e que desconhece a luta de classes. Posição jamais assumida pelos empresários do setor imobiliário, conscientes de suas posições, da correlação de forças e das possíveis reviravoltas do processo:

Aparamos algumas arestas, ou seja, perdemos alguns anéis para que ficassem os dedos. Acabamos chegando a um texto que não era e não é o ideal, mas tivemos naquele momento que aceitar porque havia um processo eleitoral em andamento. Ou seja, votou-se e foi aprovado um projeto que não estava suficientemente maduro (BERNARDES, 2008).

As previsões do então presidente do SECOVI logo se realizam, pois com a vitória eleitoral do PSDB em 2004, o plano passa a ser visto como um obstáculo à nova visão sobre o desenvolvimento urbano que, sob a ótica neoliberal, deve incentivar os negócios privados. Neste sentido, o avanço sobre a “jóia da coroa” dos movimentos populares, isto é, as ZEIS bem localizadas ou com potencial de valorização imobiliária serão bombardeadas sob vários argumentos, mas o objetivo é um só, pois “as ZEIS passam a ser vistas como empecilho para o desenvolvimento

¹⁷⁵ Para Gramsci (2007), a ‘política miúda’ seria aquela determinada pelo “dia-a-dia, parlamentar, de corredor, de intriga”, e que pode “ser facilmente identificada com a práxis manipulatória, passiva, que sofre o determinismo ao invés de exercê-lo, enquanto a ‘grande política’ é o momento da afirmação da teleologia, da liberdade” (COUTINHO, 1989:54).

do bairro, que poderia aproveitar o boom imobiliário”. Se, nos bairros esta bandeira é assumida por “lojistas e donos de galpões e fábricas falidas” ou pela classe média, preocupada com a desvalorização de suas propriedades, no Centro é a própria Prefeitura que assume uma posição contrária, afirmando que “não queremos ter moradia popular no Centro”. As razões para esta atitude estariam no fato de que para “atrair investimento tem que subir o nível do Centro” (RODRIGUES, 2007) e que são reforçados pelos argumentos dos altos custos de manutenção que inviabilizam a sobrevivência das camadas populares na região. Por trás de tais argumentos, mais uma vez a alavancagem dos negócios privados: “A prefeitura quer abrir intervenções na área central, mas não é para suprir a demanda de habitação popular, é para ter investimentos no mercado imobiliário que atendam outras faixas de renda mais altas, como a classe média” (SAULE Junior, 2008)

Entretanto, a atitude do novo governo não se restringe à proteção dos negócios privados e avança mesmo onde medidas favoráveis às camadas de baixa renda poderiam ter pouca conseqüência sobre a dinamização do mercado, mas parecem ter o interesse de desacreditar politicamente as organizações populares perante as comunidades. Pois, apesar de captar recursos federais para aplicação, pela prefeitura de São Paulo, em habitação popular, a União Nacional por Moradia - UNM passou a ter seus projetos engavetados pela Secretaria de Habitação, não por motivos técnicos, mas explicitamente por razões políticas, claramente expressas pelo próprio Secretário em reunião com a direção do UNM (RODRIGUES, 2007)¹⁷⁶. Uma indicação da real dependência que as conquistas concretas do movimento possuem em relação à decisão estatal, fato que, em vez de levar as lideranças a uma visão crítica desta situação, será motivo de reivindicações dirigidas ao governo federal para acesso direto aos recursos pelas entidades ligadas aos movimentos de moradia popular. Ou seja, contornando institucionalmente o impasse, buscando o apoio do Estado em outra instância, a partir de uma relação de identificação política.

Perceptível já nos procedimentos de elaboração do PDE, a fragilidade do aparente pacto social que teria sido construído em torno da “cidade para todos” fica, assim, evidente. Os atuais procedimentos de revisão do plano, iniciados de maneira autoritária e elitista pela prefeitura ainda em 2006, vêm demonstrando a debilidade

¹⁷⁶ Este impasse político na aplicação local de investimentos federais é a base da reivindicação dos movimentos populares pelo acesso direto aos recursos para habitação de interesse social, já regulamentada através de Resolução do Conselho Gestor do FGTS, de março de 2008, e de Instrução Normativa do Ministério das Cidades, de maio do mesmo ano.

política em que se encontra o movimento popular em São Paulo. Apesar de conseguir constituir uma frente até mesmo mais ampla que aquela montada para elaboração do plano - pois o Movimento Defenda São Paulo, vendo ameaçada a qualidade ambiental de seus bairros, se junta taticamente às entidades comprometidas com a Reforma Urbana -, as mobilizações populares são insignificantes e as ações se resumem a notas na imprensa, denúncias e ações junto ao Ministério Público e à Câmara de Vereadores. Atos característicos das classes médias que, ao dominar o poder simbólico na cidade, têm espaço e condições para elaborar textos ou preparar peças jurídicas; e que, se confirmam os métodos predominantes no movimento e a liderança dos técnicos, mostram a fragilidade popular diante de liturgias incompreensíveis para ela e, pior, incapazes de lhes colocar na cena política. Situação que se agrava quando são cortadas suas relações de afinidade com os poderes executivos e legislativos locais, exigindo a retomada de ações públicas compatíveis com o poder dos oponentes, mas que as duas décadas de luta institucional parecem ter comprometido seriamente.

Mas o desfecho do processo, ou pelo menos seu estado atual, em que se retomam os procedimentos tecnocráticos e elitistas de elaboração de Planos Diretores – agora voltados para a legislação auto-aplicável, a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano -, indica que, com exceção da liderança popular do MRU, o movimento de oposição à revisão do PD não mobiliza as camadas populares para defesa do que seriam suas conquistas, devidamente inscritas na lei. Caso excepcional de um Plano Diretor elaborado no interior do poder legislativo, o PDE-SP explica tanto a qualidade do consenso alcançado e sua aprovação imediata, quanto a supremacia do executivo no poder político brasileiro que, mesmo em tal situação, encontra condições de comprometer e desmontar toda a construção legal dos vereadores. Além de expor como uma gestão conservadora ainda pode assumir, claramente, a defesa dos interesses capitalistas, sem concessões aos mais pobres e reforçando um discurso elitizado sobre a “cidade para poucos”. Se isto contesta algumas observações de Villaça sobre o poder da burguesia em anunciar seus planos para a cidade (VILLAÇA, 2004, p. 231), por outro lado comprova aquilo que ele já havia demonstrado (2005), isto é, que a capacidade política de intervenção dos empresários faz com que suas demandas se concentrem em dispositivos capazes de assegurar lucros do mercado imobiliário, enquanto as camadas populares se limitam a exigir do Estado programas aptos para assegurar

melhores condições de reprodução da força de trabalho. Enquanto os primeiros passam a contar com as leis auto-aplicáveis – zoneamento, índices de aproveitamento dos terrenos e mesmo operações urbanas -, os trabalhadores dependem de decisões posteriores do executivo e do legislativo para ampliar os investimentos sociais no espaço urbano. Frente a tais constatações, haveria que indagar se a sentida ausência dos movimentos populares – durante o processo de elaboração e no atual de revisão do PD - está relacionada com questões como falta de mobilização e organização ou se deve, na verdade, a uma sabedoria intrínseca ao imaginário popular, qual seja a sensibilidade para entender a impossibilidade de vencer uma luta travada com as regras e no território do seu, até agora, poderoso adversário.

O consenso “estratégico” do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre

Quais as razões da não realização, na cidade de Porto Alegre, de um plano diretor segundo os preceitos do Estatuto da Cidade? A conhecida tradição do planejamento “normativo, controlador, excludente, que era absolutamente arraigado” na cidade, é razão suficiente para explicar os resultados do processo? Contando, também, com uma tradição de gestões petistas que desde o final dos anos 80 desenvolviam políticas urbanas participativas e com reconhecidos resultados nos bairros populares, como se explica a incapacidade do poder público de liderar o processo e neutralizar a tradição urbanística dos técnicos? Esta atitude se torna mais estranha quando atentamos para o fato de que as práticas urbanas da municipalidade de Porto Alegre produziram e consolidaram, na burocracia estatal, profissionais qualificados e militantes ativos da reforma urbana, levando-nos a perguntar quais as posições tomadas por tais técnicos perante o plano. E quanto aos movimentos populares urbanos, mantidos mobilizados em seus bairros por conta do Orçamento Participativo, debatendo e reivindicando por suas carências urbanas, por que não se fizeram presentes durante a elaboração do plano, pressionando o poder público e questionando a posição dos técnicos tradicionais? Quando atentamos para a atuação decisiva que, no caso do PDE de São Paulo, setores do legislativo municipal e os movimentos populares tiveram na elaboração do plano, imprimindo-lhe um sentido francamente favorável aos interesses

populares¹⁷⁷, somente compreendendo o papel destes sujeitos – os movimentos organizados, o poder público e seus quadros técnicos, todos, da alguma maneira, comprometidos com a Reforma Urbana, mas reticentes durante o processo - é possível avançar no entendimento da experiência de Porto Alegre.

Inicialmente, é importante atentarmos para o fato de que a elaboração de um novo plano diretor da capital gaúcha é fruto de um extremamente longo processo, levado adiante de 1993 a 1999, ano em que a proposta é, finalmente, aprovada¹⁷⁸. Este processo, denominado simbolicamente de Cidade Constituinte, não tinha inicialmente o Plano Diretor como uma meta, mas sim pretendia desencadear, conforme o Documento de 1993, ‘Cidade do Desejo mediada pela Cidade Possível’, da Secretaria de Planejamento Municipal, “um processo de mobilização e de elevação da consciência política e social da cidadania” (CHAVES, 2000). Como forma de se opor “ao modelo de relacionamento tradicional entre poder público versus cidade” que, como estava marcado “tanto pelo autoritarismo quanto pelo tecnicismo, resultava invariavelmente em um modelo de planejamento normativo e autoritário”, o projeto afirmava que

a população deveria ser desafiada a pensar e decidir não apenas sobre a água, o esgoto e o calçamento da rua, mas também sobre projetos, ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento de uma cidade democrática e preparada para enfrentar os desafios do futuro”. (CHAVES, 2000 p. 5).

Este caráter genérico e, de certa forma, “estratégico”, da Introdução do documento se reforça com as declarações do então Secretário de Planejamento Municipal, Newton Burmeister, que se refere à “relação esquizofrênica entre o cidadão e sua cidade” e do Prefeito, Tarso Genro que afirma a necessidade, “para mudar o futuro da cidade, de mudar o senso comum dos seus agentes” (CHAVES, 2000, p. 6), pois o projeto pretendia “articular uma base social mais ampliada,

¹⁷⁷ Ainda que nenhuma das propostas favoráveis aos mais pobres tenha se tornado efetiva, com a supressão ou modificação de muitas delas estando na base da revisão atual do PDE, levada adiante pela gestão municipal, a centralidade das questões da “cidade informal” durante o processo paulista conseguiu politizar os debates.

¹⁷⁸ De todas as experiências relacionadas com a revisão dos conteúdos e metodologias do planejamento urbano e criação de uma nova “cultura urbanística” favorável ao interesses populares, a de Porto Alegre – cidade reconhecida como berço do urbanismo tradicional (NYGAARD, 2005; ROLNIK, 2007) - é, com certeza, a mais complexa, ampla e frustrante tentativa de instauração de um novo planejamento urbano. Ainda que simultânea a muitas outras experiências que se desenvolveram no país no início dos anos 90 – mas que, diferentemente das demais, se estende por toda a década - e mesmo contando com a participação da Frente Municipal da Reforma Urbana, sintomaticamente não encontramos avaliações sobre o processo. Por essa razão, ao utilizar o documento “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e Reformulação do Plano Diretor 1993-1999”, elaborado pela prefeitura municipal e datado de março de 2000, esta análise de caso exigirá um pouco mais de atenção, papel e tinta que as demais, de forma a estruturar os sentidos do processo e o papel dos sujeitos aí envolvidos.

inclusive atingindo setores sociais não sensibilizados pelo Orçamento Participativo”. O que, para o sociólogo Humberto Lippo Pinheiro, da Coordenação executiva, colocaria o projeto “em um novo patamar no debate sobre os rumos da cidade”, em um processo sem similar, “nem no Brasil e tampouco no exterior”. Procedimentos que, além de permitir ao “povo tradicionalmente excluído, debater e propor em pé de igualdade com técnicos ou especialistas da universidade, da prefeitura, com empresários”, beneficiava, principalmente, os “setores populares, historicamente alijados dos processos de tomada de decisão” (CHAVES, 2000, p. 6-7).

Com tais objetivos, dois congressos, com “palestrantes de renome nacional e internacional”, aconteceram na cidade, o primeiro em dezembro de 1993, para discutir “como deveria ser a Porto Alegre do futuro”, e o segundo, em dezembro de 1995, este dedicado “exclusivamente ao tema do Plano Diretor”. Na abertura oficial do projeto, em maio de 1993, com a presença de mais de 600 pessoas “do movimento popular, comunitário e sindical, associações empresariais, imprensa, partidos políticos e personalidades de diversas áreas”, a palestra de abertura foi feita por Jordi Borja¹⁷⁹, “denominada “Participação Popular e Planejamento Participativo – Experiência de Barcelona””. Entre abril e novembro daquele mesmo ano, se sucederam 17 palestras, 7 reuniões de trabalho, 6 seminários para funcionários da prefeitura, 16 apresentações nas reuniões do OP e 2 seminários externos. Palestrantes dos EUA, Alemanha, Itália, Espanha, Chile, Argentina, Colômbia, Venezuela e El Salvador – entre eles, Marshall Bermann e, outra vez, Jordi Borja -, se alternaram com personalidades nacionais como Gustavo Krauser, Raquel Rolnik, Eliseu Padilha, Sergio Rouanet, Mangabeira Unger, Paul Singer. Lixo urbano, participação e planejamento, tributação, mecanismos de controle, o público e o privado na construção da cidade, transporte coletivo e particular, cotidiano da vida moderna, desenvolvimento econômico, política habitacional, alternativas para a crise, foram alguns dos temas abordados pelos palestrantes (CHAVES, 2000). Em uma demonstração inequívoca da multiplicidade de abordagens que a cidade comporta e que podem, no mínimo, embaralhar uma postura que tome como eixo a questão das desigualdades.

¹⁷⁹ Conforme expusemos no Capítulo Três deste trabalho, a equipe de Barcelona, da qual Jordi Borja era um dos mentores e líder, foi a principal responsável pela elaboração e difusão no Brasil do Planejamento Estratégico, analisado criticamente por Arantes, Vainer e Maricato (2000), em textos que contribuíram decisivamente para neutralizar, e mesmo reverter, as influências daquelas propostas em muitas municipalidades, inclusive em Santo André, onde o então prefeito Celso Daniel havia contratado projetos inspirados no urbanismo catalão (CAMPOS Filho, 2007).

Contando com “projeto de comunicação”, nome, logomarca e programação foram amplamente divulgados na mídia, através de cartazes, folders, pastas, adesivos e publicações, medidas que foram acolhidas pela imprensa local e que “tiveram o apoio e patrocínio de empresas privadas” (CHAVES, 2000). O documento, distribuído na ocasião, apresentava os pontos que norteariam os debates: apropriação da cidade por seus moradores e usuários, redistribuição de renda na cidade, prioridade das políticas públicas em favor dos excluídos, democratização das relações Estado/sociedade - do Congresso: Reforma e Desenvolvimento Urbano, Circulação e Transporte, Desenvolvimento Econômico e Financiamento da Cidade. A estruturação do processo estava a cargo da Secretaria Executiva – formada por um funcionário do Gabinete do Prefeito e dois da Secretaria de Planejamento Municipal – e da Coordenação geral com 26 instituições e entidades – esta, tão diversificada quanto os temas em debate, abrigava o Conselho Municipal de Saúde, a Associação Gaúcha de Empresas de Radio e TV, a Força Sindical, a Fundação de Economia e Estatística, Central Única dos Trabalhadores - CUT, Sociedade de Economia do RS, ao lado da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educativa - FASE, Conselho do Orçamento Participativo - COP, Fórum Municipal de Reforma Urbana - FMRU, Instituto de Arquitetos do Brasil, Seção do Rio Grande do Sul – IA-RS e mais a Câmara e Prefeitura de Porto Alegre. Com a constituição de Grupos de Trabalho, ligados aos quatro eixos temáticos, foram produzidos os textos e eleitos dos delegados, credenciados para o I Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 1993. Mantendo o tom abrangente, o Congresso foi aberto com palestras de Frei Betto e Arnaldo Jabor, sobre o tema “O Dilema das Utopias e os Desafios do Futuro”, e os debates sobre os quatro eixos temáticos foram intercalados por oficinas de artes plásticas, shows musicais, de ballet e teatro. Como frutos do Congresso, foram aprovados, junto com a Carta de Porto Alegre, 224 diretrizes, organizadas segundo nove eixos¹⁸⁰, posteriormente definidos como os próprios eixos de reformulação do Plano Diretor.

¹⁸⁰ Todos eles iniciados fazendo referência à Cidade, os nove eixos procuram cobrir a diversidade das atividades humanas em uma tentativa de conciliar exigências constitucionais, preceitos da Reforma Urbana e do desenvolvimento sustentável com princípios de planejamento estratégico: Cidade com Gestão Democrática, Cidade Descentralizada, Cidade que Combate as Desigualdades e Exclusão Social, Cidade que Promove as Qualidades de Vida e do Ambiente, Cidade Culturalmente Rica e Diversificada, Cidade Atrativa e Competitiva, Cidade que Articula a Parceria Público/Privada, Cidade com Estratégia para se Financiar e Cidade Articulada à Região Metropolitana (CHAVES, 2000).

Todo este imenso esforço administrativo, mais do que uma simples tentativa de superação das ações localizadas e fragmentadas do Orçamento Participativo e sua excessiva identificação com as camadas populares, parece ter como foco o conjunto da população de Porto Alegre. Pois, uma das razões que levam o governo municipal a continuar as ações iniciadas com o projeto “Cidade Constituinte”, foi o retorno positivo conseguido junto à população em geral, segundo balanço feito no início de 1994. Conforme a pesquisa, o projeto já era, então, mais conhecido que o próprio Orçamento Participativo, sendo capaz de elevar os índices bom/ótimo da administração, que passa a ser marcada também pelo seu caráter democrático (CHAVES, 2000, p. 26). Desta forma, o projeto “Cidade Constituinte” se transforma em unanimidade dentro do poder executivo e, assim, as diretrizes aprovadas no Congresso serão, a partir do ano seguinte, direcionadas para a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, aprovado em 1979, no ocaso da ditadura militar.

A decisão de canalizar temas tão abrangentes, que extrapolam o campo do planejamento urbano, para a revisão do Plano Diretor de 1979 - como se sabe, uma legislação destinada a produzir efeitos sobre a ordenação territorial municipal -, é por si só contraditória e não se explica apenas pela “tradição do planejamento” que imperava na cidade e que poderia ter tomado o controle do processo. Somente conhecendo a existência, em Porto Alegre, de duas forças em conflito em torno das políticas urbanas é possível entender a decisão tomada em favor da revisão do PDDUA, pois “é importante salientar que ‘reforma urbana’ e ‘construção civil’ representaram, pela sua mobilização, os dois pólos de maior pressão para que se fizessem alterações no plano diretor da cidade”. (ALBANO, 1999, p. 3).

Desta forma, a decisão do poder executivo municipal apenas referendava uma situação vivida em torno do que, segundo a arquiteta Virgínia Jardim¹⁸¹, seria uma disputa política entre dois grupos na cidade. Para a arquiteta, enquanto os movimentos populares ligados ao projeto da Reforma Urbana viam, no plano existente desde 1979, “elementos que impediam o acesso à terra e à moradia”, sendo necessário incorporar os instrumentos aprovados pela Constituição de 1988, as críticas dos empresários se dirigiam para o modelo de cidade proposto e, até ali,

¹⁸¹ A partir de março de 1995, a arquiteta Jardim passou a se desempenhar como supervisora técnica do processo de revisão do PDDU, autora do trabalho “Porto Alegre – Plano Diretor – Processo de Reformulação – Março/1995 a Agosto/1997”, em cinco volumes, disponível na biblioteca da Secretaria de Planejamento Municipal (CHAVES, 2000, p. 32).

efetivado pelo PDDU: uma ocupação urbana de baixa densidade (CHAVES, 2000, p. 27) que fazia do plano, na afirmação de Zalmir Chwartzmann - desde a década de 80, representante do SINDUSCON nos processos de elaboração e revisão dos Planos Diretores -, “um plano elitista que, pelos baixos índices de aproveitamento e volumetria, os terrenos” de Porto Alegre “se tornaram das capitais mais caras do país”. Para o empresário, este modelo “jogou os pobres para a periferia”, mas “como era época de ditadura, o prefeito aprovou a golpe de facão” (CHWARTSMANN, 2007).

Fortemente seduzidos pela flexibilidade “democrática” e atratividade empresarial do planejamento estratégico, no qual via a alternativa que “articulasse os diversos setores e interesses da cidade”, e comprometidos politicamente com as demandas populares organizadas em torno da Reforma Urbana, a prefeitura decidiu fazer, das propostas daquelas forças em conflito, a própria definição que deveria conduzir a revisão do PDDUA, influenciada, por certo, pelos pensamentos “estratégicos” do grupo de Barcelona, pois nas palavras do próprio Borja:

... Uma política consensual para uma cidade, não quer dizer uma política que assuma perfeitamente os interesses dos setores populares e dos comerciantes, dos empresários e dos profissionais, dos especuladores imobiliários; e, sim, que assuma uma grande parte destes interesses com um projeto, um discurso, ao qual seja muito difícil se opor (ALBANO, 1999, p. 51).

Como a ditadura era coisa do passado e, com a transição democrática consolidada nacionalmente e já vivendo os difíceis tempos de reestruturação capitalista internacional, ainda que não sucumbindo aos encantos da “guerra fiscal”, que grassava entre muitos municípios na disputa por investimentos em seus territórios, o governo de Porto Alegre adota uma estratégia que irá limitar, política e espacialmente, sua proposta de inversão de prioridades, pois

Mesmo não sendo a “mercadotecnia” do qual falavam Borja e Castells, a promoção internacional da “cidade com qualidade de vida”, da democracia participativa e da “transparência administrativa” servia ao propósito de criar um ambiente propício aos negócios, desde que “politicamente corretos” e “sustentáveis”. Para investir em Porto Alegre, é apenas necessário que a empresa entre na recente moda da “responsabilidade social”. Isto é tão verdadeiro que a cidade tem aparecido nos primeiros lugares de todos os rankings sobre “os melhores lugares para se investir” no Brasil promovidos por revistas como Exame (LAHORGUE, 2008).

Com este desafio – que, com algum custo, terá que ser vencido - e sob o acompanhamento daqueles “dois grupos na cidade”, a prefeitura dedicou todo o ano de 1994 aos grupos de trabalho – Instrumentos para Política Habitacional, Gestão e

Sistema de Planejamento, Estruturação Urbana e Planos Regionais – e à tarefa de levar o debate para o interior das regionais do OP, “procurando prestar esclarecimentos, utilizando uma cartilha, sobre o que é um Plano Diretor”. Deste processo surge uma inovação: as “regiões de planejamento”¹⁸², com “a idéia de que se ampliasse a participação da sociedade civil, identificando os principais problemas regionais diretamente relacionados com o Plano Diretor” (CHAVES, 2000, P. 29). Considerado, pelo documento “Trajetória do Projeto Cidade Constituinte e a Reformulação do Plano Diretor”, como o ano em que a sociedade foi integrada ao processo, 1995 manteve a programação de palestras, buscando sempre conciliar interesses populares com diretrizes empresariais. Condizente com tais metas, mais uma vez, os debates e palestras contaram com representantes destes dois “eixos”: David Harvey, Boaventura de Souza Santos, além de Raquel Rolnik, do barcelonês Ramón Folch, que antecederam a dois debates públicos abordando “Adensamento da Cidade”, de interesse direto do mercado imobiliário, e “Legislação da Reforma Urbana e Habitação”, tão caro aos movimentos populares, setores-chaves do processo de revisão do PD. Paralelamente, a prefeitura instalou oito grupos temáticos, “totalmente abertos à participação popular”, que se compunham de um “grupo fixo e de um grupo ampliado”, dando início efetivamente ao processo participativo para alteração da legislação urbanística, com encontros nas regionais do OP e na própria sede da SPM. (CHAVES, 2000)

Entretanto, neste exato momento, em que realmente a revisão do PDDUA começa a ganhar dinâmica própria, o documento da prefeitura municipal de Porto Alegre, que avalia todo o processo até o ano de 2000, identifica uma grave falha no processo de informação e divulgação, pois “o processo de reformulação do Plano Diretor transcorreu sem que fosse elaborado um projeto de comunicação para divulgá-lo”. Desta forma, ficando “a cargo da Assessoria de Comunicação Social da própria SPM, que não tinha recursos, nem meios apropriados para estruturar uma proposta de comunicação”, o envolvimento ativo da população acabou prejudicado, pois ela “acabou não se sensibilizando-se, da maneira esperada, com o processo de mudanças” (CHAVES, 2000, p. 37-38). Situação que ocorre justamente quando

¹⁸² Uma inovação que poderia estar calcada nas Unidades Territoriais de Planejamento – UTP, presente no 1º PDDU de POA e que, mesmo não considerando o envolvimento social com o planejamento, pretendia “recriar o caminho das pequenas cidades, vizinhas umas das outras, cuja soma será a cidade global”, através da preservação de certas identidades locais (Nygarard, 2005:208). Ou, como afirmou Eduino de Matos, liderança popular de POA, “a população tem que discutir os empreendimentos em sua região, em sua aldeia” (MATOS, 2007).

começam a se pronunciar inúmeras vezes contrárias ao processo de planejamento participativo. Alguns - como as sociólogas Naia Oliveira e Tanya Barcellos - expondo a desigualdade das condições de participação entre as diferentes classes sociais, exigindo “a definição de princípios muito claros, de modo que a participação popular não se transforme em cooptação” (CHAVES, 2000, p. 39), outros – como o arquiteto Luiz Carlos da Cunha - questionando os “saraus aleatórios, onde a responsabilidade dissolvida na multidão indefinível” será incapaz de decidir com relação ao “urbanismo considerado matéria de relevância nacional” (CHAVES, 2000, p. 39). Ou as afirmações do representante do IAB, Moacyr Moojen Marques, contra as expressões daqueles que denunciavam a “satanização do planejamento científico, na defesa do progresso social e da ampliação da participação social”, atitude que seria “um falso dilema que poderia tirar do processo seu principal instrumento”. (CHAVES, 2000, p. 40)

As críticas culminam com um documento oficial do IAB-RS, assinado pelo seu presidente Carlos Maximiano Fayet ao Prefeito Tarso Genro, em outubro de 1995, que propõe “a supressão dos trabalhos do GT3.1, GT3.2, GT3.3, GT3.4 e GT3.5”, justamente aqueles relacionados com usos do solo para edificação e transporte, “por apresentarem contradições e dificuldades de compreensão face estarem ainda incompletos inclusive em sua fundamentação técnica”. Tais observações são encerradas com uma crítica de fundo a toda a proposta, pois, nas palavras de Fayet, para o IAB neste “processo de reformulação” do PD, as propostas deveriam vir “do geral para o particular, da visão de conjunto para o detalhe, do Plano para os projetos, da participação democrática para respostas técnicas compreensíveis para a população”. (CHAVES, 2000, p. 42). Entretanto, a posição da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul, apesar de criticar “alguns conteúdos apresentados”, considera que suas propostas foram incorporadas ao documento e tece elogios às “sérias e consistentes propostas direcionadas ao aprimoramento do Plano Diretor vigente”, além de ressaltar “a proposta de organização administrativa” que daria “continuidade à já prevista participação comunitária na gestão e planejamento da cidade”, pois amplia as “atribuições do Conselho Municipal do Plano Diretor”. (CHAVES, 2000, p. 43).

Até que ponto este desentendimento no seio do corpo disciplinar do planejamento urbano gaúcho influenciou a decisão da SPM em recorrer a uma consultoria externa para se desempenhar “nos aspectos de coordenação

metodológica e orientação conceitual” para revisão do PDDUA? Esta crise da “política consensual”, pregada por Borja e que deveria redundar em “um projeto, um discurso, ao qual seja muito difícil se opor”, entretanto, parece não ter levado à desistência de um “pacto urbanístico”, meta maior do “planejamento participativo”, conforme artigo intitulado “Cidadania é Poder”, de autoria da então supervisora técnica do projeto, arquiteta Virgínia Jardim, e publicado em novembro de 1995. “Pacto urbanístico” que, em um documento entregue ao Secretário de Planejamento no mesmo mês, “às vésperas do II Congresso da Cidade”, parecia já estar sacramentado entre as nove entidades que o assinavam¹⁸³.

Tanto a sentida ausência de posicionamento das entidades ligadas à Reforma Urbana quanto o teor do documento, não deixam dúvidas em relação à hegemonia conquistada pelos interesses imobiliários no processo de revisão do PDDUA. Iniciando com loas ao “caráter democrático da discussão”, o texto reconhece a complexidade dos assuntos tratados o que justificaria que a “reformulação do PDDU deveria continuar como objetivo da Administração Municipal. Não obstante” - e este “não obstante” parece conter a questão central do documento -, “aspectos importantes e urgentes podem ser implantados em curto prazo”. E quais seriam estes aspectos? Evidentemente, “regulamentação do dispositivo do Solo Criado, avaliação, revisão e simplificação dos padrões e dispositivos de controle das edificações, atualização da estrutura viária”, indispensável para atender os “novos cenários que o processo de urbanização sinaliza”. Propondo que tais “assuntos sejam objeto de encaminhamento imediato, para detalhamento, discussão técnica e formatação legal”, de forma que “sejam postos em prática no menor prazo possível”, enquanto “os demais se constituam em orientação para uma nova etapa do Plano Diretor”, as entidades propunham na prática a adoção de um pragmatismo para aquelas questões diretamente relacionadas com os interesses do mercado imobiliário (CHAVES, 2000, p. 45-46).

Será com estas questões postas na mesa que se inicia o II Congresso da Cidade, evento “definido como o foro privilegiado para os debates e deliberações sobre as propostas e diretrizes para a reformulação do I Plano Diretor de

¹⁸³ Assinam o documento IAB, SINDUSCON, SECOVI, Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil - STICC, além de associações de escritórios de arquitetura, de engenheiros, de arquitetos de interiores e mesmo do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da UFRGS (CHAVES, 2000).

Desenvolvimento Urbano”, tendo como objetivo “receber as propostas ou diretrizes, elaboradas pelos GTs ao longo do projeto e advindas da Comissão de Sistematização”, cabendo-lhe “discutir, votar, aprovar, rejeitar”, bem como “propor a continuidade do processo naqueles aspectos que assim o requerem”. (CHAVES, 2000, p. 49) Como modelo urbano, advindo de todo o processo “Cidade Constituinte”, marcado pela dicotomia interesse popular-cenário para empreendimentos, é aprovado aquele que determinará o novo padrão espacial de Porto Alegre, decisivamente influenciado por questões políticas, pois

Esse tipo de intervenção, de ordem política, propõe a viabilidade econômica do desenvolvimento da cidade, tornando-a sob certos aspectos, auto-sustentável. Para isso, estabelece distribuição adequada de densidades de ocupação para, ao invés de estimular a cidade a dispersar e espalhar-se, propor uma maior concentração em áreas mais bem equipadas em termos de infra-estrutura, mantendo uma ocupação rarefeita e ordenada na parte do território que ainda não está consolidada como cidade. (UEDA et alli, 2007).

Os primeiros meses do ano seguinte, 1996, foram dedicados à sistematização dos resultados do Congresso, mas sob pressão dos vereadores – e após consultas ao Conselho Municipal do Plano Diretor – a prefeitura decide dividir em etapas o processo. Desta forma, foram entregues à Câmara, em 29 de maio, “dois anteprojetos de lei”, que seriam o “resultado da primeira etapa do processo de reformulação do Plano Diretor”.

Nestes anteprojetos estavam incluídas as questões relacionadas às novas regiões de planejamento em que era dividida a cidade, além de “um capítulo sobre Habitação de Interesse Social, onde foram introduzidos todos os novos instrumentos legais ligados à reforma urbana”, criados pela Constituição de 1988. Porém, se esta primeira parte do documento encaminhado pelo executivo ao legislativo atendia, em tese, os setores populares, como a confirmar as sugestões do documento das nove entidades, entregue poucos dias antes do Congresso ao Prefeito, “o segundo anteprojeto de lei tratava do Solo Criado”, regulamentando lei de 1994, de autoria do Poder Legislativo, referente aos “estoques de índices construtivos que ficariam disponíveis para a venda e quais os locais da cidade onde poderiam ser utilizados”. Em uma etapa seguinte, seriam encaminhadas as “alterações às regras de construção, à preservação do patrimônio ambiental e natural, sistema viário e às atividades (zoneamento de usos)” (UEDA, 2007, p. 60). Entretanto, somente em final de setembro do mesmo ano, o texto completo é entregue formalmente pelo prefeito à Câmara que, dada a proximidade do fim do

período legislativo e a necessidade de votar o orçamento do próximo exercício, decide deixar o processo de aprovação do PD para o ano de 1997, dedicando os meses restantes de 1996 para a criação de uma Comissão Técnica Especial, que seria responsável pela sistematização das propostas.

Entre a apresentação do plano à Câmara e sua efetiva apreciação pelos vereadores, e dando seqüência à pouca atenção dispensada às propostas relacionadas com a reforma urbana, os debates na imprensa sobre o tema ocorreram, principalmente, nos meios técnicos de arquitetura e abordaram o novo “modelo morfológico” que, além de aumentar os índices de aproveitamento do solo, propunham a construção de “prédios colados nas divisas” o que, apesar de contestado pelos efeitos ambientais e na opinião de seus defensores, contribuiria para a privacidade dos moradores. Estes alegavam que, com o novo modelo, as distâncias entre as edificações seriam somadas à largura das ruas, e não somente a dos afastamentos laterais, que emprestam “uma ilusão de qualidade”, desfeita quando vários prédios começam a se avizinhar. Mas, indo além deste debate em torno dos índices de aproveitamento e modelo morfológico, a Comissão Técnica Especial da Câmara encaminhou solicitação formal, ao poder executivo, de modificações das questões relacionadas com a “eliminação da área rural, a densificação, a distribuição de índices de aproveitamento e o Solo Criado, bem como quanto ao sistema viário”. (UEDA, 2007, p. 75) O retorno do projeto ao executivo implicou novas rodadas de negociação, propostas e análises para, somente no final de 1997, o documento retornar aos vereadores.

Foi, também, com excessivo zelo e igual precaução que a Câmara, finalmente, se debruçou sobre a proposta. Todo o primeiro semestre foi utilizado para realização de painéis técnicos e a constituição da comissão, com representantes de todos os partidos, para acompanhar e coordenar o processo, que foi iniciado oficialmente com o estabelecimento de um rito especial, regulamentado pela Resolução 1.380 e que criava a Comissão Especial e determinava seus procedimentos de funcionamento, votação e aprovação. A Resolução instituía, “junto ao Poder Legislativo Municipal, o Fórum de Entidades – comunitárias, sindicatos, conselhos e associações vinculadas à temática, instituições universitárias e de pesquisa e organizações congêneres” -, que teria o direito de receber “cópias dos documentos relativos à tramitação do 2º PDDUA” (UEDA, 2007, p. 87). Segundo Chaves, – já existindo formalmente desde 1989, através da Lei Orgânica –, este

Fórum, que “havia se reorganizado e marcado participação no II Congresso da Cidade”, constatou após sua constituição formal, que “o movimento popular está atrasado no acompanhamento do processo de discussão do 2º PDDUA”. Mas apesar desta constatação e do alerta por ele feito, de que “toda articulação deveria ser voltada para a defesa dos princípios da Reforma Urbana” (UEDA, 2007, p. 88), não foi possível identificar uma atuação mais agressiva e propositiva destes interesses no restante do processo, agora nas mãos da Câmara.

A sistematização da proposta do executivo, apreciada somente em julho de 1999, apontou mais de 100 ressalvas, levando a que o projeto retornasse à Comissão Especial, “para uma nova análise e posterior compatibilização”. Os temas polêmicos se mantinham em torno de questões como eliminação da área rural, composição do Conselho Municipal do Plano Diretor - CMPD, projetos especiais e seus impactos, traçado viário e altura das edificações. Enquanto a questão urbano-rural foi resolvida pela aprovação de todo perímetro do município como urbano, com direito a tratamento fiscal diferenciado as atividades classificadas como rurais, a composição do CMPD privilegiou os setores profissionais e empresariais, em detrimento das organizações populares, dando assento ao poder público, entidades não governamentais e representantes das oito regiões de planejamento¹⁸⁴. Entretanto, no parecer de alguns analistas, ao optar por considerar que “tudo é cidade” e eliminar a área rural, o PDDUA teria mantido uma diferenciação entre as duas áreas a partir da “densificação”. Considerando a cidade como regiões – ou, na terminologia que seria assumida mais tarde pelos PDPs, macrozonas – de ocupação intensiva e ocupação rarefeita, a legislação urbanística acabaria por comprometer determinadas políticas públicas destinadas ao reconhecimento de assentamentos precários, pois

Uma parcela significativa dos loteamentos irregulares e clandestinos existentes na cidade foram produzidos durante a vigência do 1º PDDU sancionado em 1979 e que vigorou até dezembro de 1999, que previa a Área Rural. Portanto esta alteração serve apenas para retroceder o processo de regularização fundiária das vilas, loteamentos e áreas de cooperativas habitacionais de baixa renda na Lomba do Pinheiro, Rincão, Extremo Sul (Lami, Jardim Floresta, Lageado etc.), que estão localizados nos limites propostos pela emenda da Sub-Relatoria I, que veda a urbanização de áreas de moradia consolidada (DANTAS, 2008).

¹⁸⁴ Posteriormente, quando da realização da Conferência Municipal do Plano Diretor, foi aberto espaço para entidades ambientais e científicas, mas as organizações populares continuaram de fora, com possibilidade de participação através das regionais de planejamento. Estas, porém, ao incluir bairros com variados perfis socioeconômicos, tendiam a diluir a força dos interesses populares no conjunto da população (CHAVES, 2000:96).

Em relação à discussão em torno do sistema viário, esta se resumiu às formas de controle que o Legislativo pretendia manter sobre as desapropriações para efeitos de obras de circulação e terminou com um acordo, que dava prazo para o Executivo enviar o detalhamento dos seus projetos. No quesito referente aos projetos especiais – considerados aqueles que, pelas suas dimensões e usos, representam impactos ambientais em sua área de implantação -, a questão foi contornada através de uma classificação quanto às dimensões do empreendimento (Projetos de Impacto de Nível 1 e Nível 2) e suas exigências legais para análise e aprovação.

Finalmente, no quesito referente ao tema das alturas e do afastamento das edificações – assunto de principal interesse do mercado imobiliário -, graças a um “acordo fechado entre os partidos da oposição”, foi mantido o projeto do executivo, que propunha a altura de 9,00 metros para zonas exclusivamente residenciais, enquanto as demais alturas propostas foram todas aumentadas – a de 18,00 passou para 33, 00 metros, a de 33 foi elevada para 42 e esta para 54 metros. Quanto aos recuos, apesar de proposta que elevava para 20% a distância da edificação aos limites dos lotes, eles foram mantidos em 18% da altura final da edificação. Os efeitos destas medidas sobre a dinâmica do mercado imobiliário de Porto Alegre foi fulminante, pois em três anos as condições ambientais dos bairros das classes médias passaram por uma verticalização que provocou a organização de um movimento social – Porto Alegre Vive – que, à semelhança do Defenda São Paulo, aglutinava inúmeras associações de moradores e se colocava em defesa da qualidade de vida daquelas regiões.

E quanto às demandas populares, organizadas em torno do Fórum Municipal da Reforma Urbana, quais suas conquistas com o PDDUA? Além da inclusão das ZEIS e suas possibilidades de regularização e urbanização, bem como dos instrumentos de IPTU progressivo e desapropriação de imóveis subutilizados - por sinal, nenhum deles regulamentados pelo Plano -, haveria que considerar o original acordo tácito entre empresários e movimentos populares urbanos. Segundo depoimento de representantes do movimento da Reforma Urbana e do mercado imobiliário¹⁸⁵, os recursos captados com as operações de Solo Criado iriam possibilitar os necessários fundos públicos para aplicação nas áreas periféricas,

¹⁸⁵ Conforme depoimentos ao autor de Cláudia Damásio, Jaqueline Menegassi, Zalmir Chwartzmann, em 2007.

desprovidas de urbanização e com moradias precárias. “Pacto” confirmado pelo próprio representante do SINDUSCON-RS, pois oferecendo “os três últimos pavimentos para compra do potencial construtivo”, estariam assegurados os programas populares, uma vez que “a prefeitura aplicaria nas áreas carentes”. O insólito acordo explica a liberação, no processo legislativo, do máximo de áreas para o Solo Criado, o que corresponderia em tese a mais recursos para os bairros de periferia. Prática que, além de não reverter em efetivas melhorias para as áreas populares, acabou por provocar a rápida e violenta verticalização de bairros até então de baixa densidade, levando a que o programa fosse “chamado pelos movimentos de classe média como ‘solo mal criado’”. (CHWARTSMANN, 2007). A relação desigual deste acordo seria sentida mais tarde por representantes da prefeitura que militavam no movimento local da reforma urbana, pois através do

acordo em torno do solo criado, para uso na regularização e urbanização, os índices foram ampliados durante a votação na Câmara, toda a cidade praticamente podia fazer Solo Criado, mas o mercado escolhia a área. O setor de habitação ficou feliz com os resultados, porque estava reconhecida e os programas e diretrizes todos colocados, agora daí para passar para efetivar todos os conteúdos do plano é uma outra etapa. (DAMÁSIO, 2007).

Assim, sem consciência das reais conseqüências urbanas advindas do produto pactuado, há exatas quatro décadas depois da aprovação do primeiro Plano Diretor da Cidade, em 1959, e vinte anos de vigência do PDDU, foi aprovado o PDDUA de Porto Alegre. Apesar das declarações do Secretário de Planejamento Municipal, Newton Burmeister - em agosto de 1999, a poucos meses de aprovação do Plano Diretor -, de que o “2º PDDUA mantém a característica morfológica das edificações em Porto Alegre” e que estavam “assegurados aspectos importantes de seu cenário urbano, como a altura dos prédios, os afastamentos, os recuos de jardim e assim por diante” (CHAVES, 2000, p. 99), será justamente o excessivo aumento dos índices de aproveitamento que farão surgir os movimentos de classe média e alta em defesa da qualidade ambiental de seus bairros, provocando a próxima revisão do Plano Diretor, em 2003.

O texto do atual PDDUA reflete alterações de emendas legislativas gravemente influenciadas por interesses econômicos setoriais, quando da aprovação pela Câmara Municipal. Tais emendas resultam que, na prática, o PDDUA privilegia a mercantilização do solo urbano em detrimento de todos os outros aspectos do desenvolvimento econômico, das reais vocações de desenvolvimento da cidade, do meio ambiente e da qualidade de vida de toda a população, e, em termos práticos é uma peça de agressão à forma urbana e à identidade cultural de Porto Alegre. (IAB-RS, 2007)

Com isso, o tema da cidade formal continuará ocupando o centro dos debates urbanísticos da cidade e, conseqüentemente, deixará de lado as questões sobre a cidade informal e as reivindicações das camadas populares. Que, desta vez, nem sequer chegam a compor uma agenda mínima de propostas para o Plano Diretor. O que mostra o aprofundamento e a consolidação da exclusão social, pois uma vez cristalizada nos seus espaços periféricos e com acesso a políticas públicas para legalização da posse e oferta de equipamentos urbanos, mantém “cada um no seu lugar”. (ROLNIK, 2003)

E, se formos olhar de um ponto de vista mais amplo, uma questão bastante importante pode ser observada a partir da comparação da distribuição territorial da renda na cidade de Porto Alegre durante a década de 90. Os dados dos censos demográficos do IBGE de 1991 e 2000 mostram que a cidade seguiu com o modelo clássico de periferização da pobreza. Visto por este ângulo, não houve alteração no espaço da cidade durante os governos petistas. Os pobres e os ricos continuaram exatamente no mesmo lugar. (LAHORGUE, 2008)

Ao longo do processo de gestão petista, foi se consolidando a necessidade de uma política de conciliação que buscava, no interesse maior de conquistas eleitorais cada vez mais amplas, agradar a ricos e pobres. E, já tendo constituído para estes o espaço do OP, que atendia demandas e expectativas localizadas, pois “o tipo de política desenvolvida pelo PT na prefeitura nunca foi no sentido de alterar a forma de estruturação do espaço urbano, mas de levar equipamentos públicos para os extratos excluídos destes equipamentos” (LAHORGUE, 2008), restava agora ao poder executivo a difícil tarefa de arbitrar a disputa entre os direitos das camadas médias. Isto é, de manter a qualidade ambiental de seus bairros e os interesses imobiliários, agora já articulados nacionalmente¹⁸⁶, em investir na cidade, oferecendo ao próprio governo municipal uma imagem de desenvolvimento e de oferta de empregos. Neste sentido, a derrota eleitoral de 2004, que afastou o PT da gestão municipal, pode ter sido influenciada pelo duplo movimento que fizeram os empresários e os trabalhadores da construção civil contra a proposta inicial de revisão do PDDUA. Os primeiros, repetindo a estratégia usada em 2002 pelo SECOVI-SP, lançam uma gigantesca ofensiva na mídia impressa sobre os riscos, para a economia local e para os preços dos imóveis, da redução dos índices de aproveitamento dos terrenos; quanto aos operários, organizados no Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil –

¹⁸⁶ Segundo o depoimento de Zalmir Chwartzmann, do SINDUSCON-RS, cerca de 40% do mercado imobiliário de Porto Alegre se encontrava, em 2007, sob controle de incorporadoras de São Paulo.

STICC¹⁸⁷, após solicitarem aos patrões um dia de paralisação, se dirigiram, em massa, para protestar em frente à sede da prefeitura. Conforme o representante do SINDUSCON-RS, “a mobilização deflagrou o processo das eleições”, pois se configurou uma clara situação de que “este prefeito vai matar os trabalhadores de fome”. (CHWARTSMANN, 2007)

Sob nova administração municipal, por sinal do partido que se apresenta nacional e localmente como o principal adversário do PT – e que, implicitamente, também está no controle da revisão do PDE de SP -, tanto os programas do OP nos bairros de periferia, como o processo de revisão do Plano Diretor, sob a mesma ótica de redução dos índices de verticalização, sintomaticamente, terão continuidade. Isto é, no já

famoso conflito entre os interesses do poder econômico do setor imobiliário da construção civil e os interesses da classe média e alta no sentido de barrar o crescimento populacional e a conseqüente perda da qualidade de vida nestes locais, pois a centralidade do debate aconteceu a partir dos interesses envolvendo a cidade formal e/ou legal, sobretudo tensionado sobre a questão da volumetria, limite de altura dos prédios e recuos para ajardinamento das edificações a serem construídos nos bairros nobres da cidade (DANTAS, 2008).

Mas traz, também, como referência para o bom desempenho do processo o inevitável procedimento que “resgata o papel central do trabalho técnico no âmbito da discussão do poder público com a sociedade, pois somente ele pode estabelecer as bases racionais do debate e instruir corretamente a opinião pública” (IA-RS, 2007).

Além disso, agora o processo de revisão se dá sob outras condições quanto à coordenação e mobilização social, pois sucateada e esvaziada politicamente (ALBANO, 2007; CHWARTSMANN, 2007), a Secretaria de Planejamento Municipal é uma pálida sombra daquela instituição que pretendia coordenar e supervisionar, no conjunto da estrutura do executivo municipal, o processo de revisão e implementação do Plano Diretor. Tal qual a revisão tocada atualmente pela prefeitura municipal de São Paulo, uma complexa, confusa e inacessível documentação vem servindo de subsídio para discussões setorializadas, nas quais sequer identificamos qualquer corrente técnica e política vinculada ao

¹⁸⁷ Há 20 anos, o STICC mantém a mesma diretoria que, apesar de demandada por medidas judiciais, segue firme no comando da política de conciliação com os patrões, tendo sido decisiva para o rechaço, na Conferência de Revisão do PDDUA, em maio de 2007, das propostas originadas nos movimentos de classe média em defesa da redução dos índices de aproveitamento dos terrenos nos bairros residenciais de média e alta renda (BURNETT, 2007).

ideário da reforma urbana. Polarizado pelo SINDUSCON-RS e seus históricos aliados¹⁸⁸, que parece só encontrar resistência na fragilidade política do movimento Porto Alegre Vive e das lideranças populares - o primeiro envolvido de maneira particularizada com a questão ambiental, os segundos, em uma relação com a cidade legal que não questiona a segregação territorial - a prefeitura convocou a Primeira Audiência para apreciação e votação das modificações do PDDUA, em maio de 2007. Com a presença de cerca de 1700 pessoas, todas com direito a voto – desde que comprovando residência em Porto Alegre -, o resultado não se fez esperar. Mobilizados pelo SINDUSCON-RS e votando sob o comando do seu representante, os trabalhadores da construção civil possibilitaram a aprovação de todas as propostas de interesse do mercado imobiliário. Este fato provocou, na metade do evento, a retirada dos representantes do movimento Porto Alegre Vive e da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural¹⁸⁹ – AGAPAN. Nos dias seguintes, ações do Ministério Público do Rio Grande do Sul se pronunciaram sobre os fatos ocorridos e ventilou-se a possibilidade de anulação do evento, levando a que uma série de medidas relativas ao controle dos participantes fossem tomadas nas Audiências Públicas seguintes. Após outras duas audiências, em que as demais propostas foram votadas, o processo seguiu para o Legislativo, onde a centralidade continua sendo a cidade legal, como demonstram as manifestações dos técnicos do urbanismo:

“O IAB-RS, finalmente considera que o Plano Diretor deve ser alterado para permitir que a atividade da construção civil seja um instrumento de qualificação da cidade para todos os seus cidadãos, afinal... A CIDADE NÃO É MERCADORIA!!!”. (IAB-RS, 2007)

Porto Alegre não apenas ratifica Raquel Rolnik quando afirmou que a cidade não fez o PD como instrumento de RU; na verdade, o processo parece demonstrar que a cidade tem outro entendimento do que seja a própria Reforma

¹⁸⁸ Segundo informações de técnicos da SPM, até mesmo a antiga e combativa UAMPA - União de Associações de Moradores de Porto Alegre -, que nos anos 80 teria colocado na cidade a questão da participação articulada com a inadimplência dos mutuários do BNH, encontra-se hoje alinhada com a posição do SINDUSCON-RS, organizando eventos em conjunto com o SINDUSCON e com o STICC, observação constatada durante a realização da Audiência de Revisão do PDDUA, em 26 de maio de 2007 (ALBANO, 2007; BURNETT, 2007).

¹⁸⁹ Vinte associações e entidades assinaram o documento de protesto, entregue à Mesa Dirigente dos Trabalhos da Audiência Pública para Revisão do PDDUA, que denuncia a inexistência de documento escrito com todas as propostas, não aprovação de um regimento e o constrangimento, por parte “de pessoas trazidas pelas entidades de construção civil”, aos que se expressam contrariando os interesses do mercado imobiliário. Disponível em: <http://www.ecoagencia.com.br/index.php?option=content&task=view&id=2372&Itemid=60> com acesso em 21 jun. 2007.

Urbana e que, neste modelo, não haveria espaço para o novo Plano Diretor. Quando governo, mercado e movimentos populares assumem a divisão da cidade entre ricos e pobres e quando todos raciocinam segundo esta realidade – o governo com o OP, o mercado com a aceitação das operações urbanas e os movimentos sem demandarem ZEIS em “áreas urbanizadas e bem localizadas” -, não há espaço para ordenamento territorial conforme está proposto pela Campanha do PDP e que visa a miscigenação social no espaço urbano. Mas, apesar disso, continua sim havendo um “pacto”, através do qual não apenas cada uma das partes mantém a hegemonia sobre seu território e reivindica, diretamente ao Estado, o que seja do seu interesse. O fato de que a classe média – prejudicada na ambiência de sua moradia e na valorização dos seus imóveis - seja a única que se interponha no “sucesso” de tal negociação tripartida, somente demonstra que são justamente os lugares de vida das camadas populares que estão além do alcance do capital e, como afirmou Lefebvre, por isso mesmo representam espaços de vida social que se opõem ao espaço abstrato, fragmentado e mercadorizado do capitalismo.

O indefinido consenso do Plano Diretor Participativo de Fortaleza

Tal como as cidades de São Paulo e Porto Alegre, também Fortaleza vive o processo de revisão de seu Plano Diretor sob uma gestão petista. Entretanto, é uma gestão com características próprias e que, no contexto dos acordos político-eleitorais ali realizados, tomou ares de verdadeira insubordinação popular às orientações nacionais do PT: em vez da longa continuidade administrativa de Porto Alegre ou do governo de reconstrução e conciliação de São Paulo, o Partido dos Trabalhadores retorna ao poder em Fortaleza, depois de quase 20 anos, vencendo uma ampla aliança das esquerdas, ratificada pela própria direção nacional do partido. Contando para tal conquista, com o apoio decisivo dos movimentos populares, a vitória eleitoral da atual gestão refletiu nas próprias condições de mobilização dos trabalhadores, que passam a ter grande proximidade com o poder local. E que tem afinidades com aquela afirmação de Daniel (1990) sobre a base social das “administrações democráticas e populares” e que lhes permite ruptura com o poder econômico. Do ponto de vista do Plano Diretor, esta base social provocou pressões sobre o executivo para retirar, da pauta da Câmara Municipal, o projeto de lei, elaborado e enviado no final do governo de Juracy Magalhães. “Com

diminuta participação do movimento popular, enquanto técnicos e representantes dos setores empresariais ditavam as normas”, tendo sido “rechaçado por setores acadêmicos, conselhos profissionais e pelos movimentos sociais” (CRUZ, 2007) e questionado pelo próprio Ministério Público, com base em denúncias quanto ao processo participativo, a devolução do projeto ao executivo representa o fim de uma longa tentativa, iniciada em 2001, de aprovar uma legislação exclusivamente de interesse do mercado imobiliário. Naquela ocasião, um documento de análise técnica, assinado conjuntamente pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA, Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB e Federação de Associações de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, declarava:

As emendas à revisão da LUOS, aprovadas recentemente pela Câmara dos Vereadores, representam a tentativa de legalização do gradativo processo de destruição do patrimônio natural, cultural e construído pelo qual a nossa Cidade está sendo vítima. As implicações das alterações da LUOS no adensamento populacional e na impermeabilização do solo acentuarão o processo de saturação e esgotamento do espaço urbano, promoverão a alteração da imagem da Cidade, e ainda mais, comprometerão as redes de equipamentos, infra-estrutura e mobiliário urbanos de nossa Cidade.¹⁹⁰

Esta interferência dos empresários da construção civil, que teria ocorrido no período citado, parece ser uma tradição em Fortaleza. E se repetirá, mesmo quando a administração de Juracy Magalhães assume determinados procedimentos democráticos e participativos – já exigidos pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade -, elaborando conjuntamente com técnicos da própria prefeitura (a Coordenação de Planejamento da então Secretaria de Infra-estrutura) e uma equipe de professores da Universidade Federal do Ceará. Quando, em princípios de 2006, a proposta da Legislação Urbanística de Fortaleza, conhecida como LEGFOR, é retirada da Câmara Municipal, mais do que a suspensão de sua análise pelo Legislativo, será o tratamento dado ao produto que acabará por ferir suscetibilidades. Segundo depoimento de J. Firmiano, funcionário da Prefeitura e um dos participantes da elaboração da proposta interdita, a partir daquele momento

os técnicos até então envolvidos com a elaboração do PD são aliados do processo e o Instituto Polis, que não teria conhecimento da realidade local, é contratado para consultoria do novo processo que, ignorou totalmente as sistematizações e propostas do LEGFOR.

¹⁹⁰ Deputado Inácio Arruda, em 18/12/2001, acerca das modificações na LUOS de Fortaleza. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/inacioarruda/pronunciamentos/solofortaleza.htm>. Acesso em 14 jul. 2008.

Apesar deste clima de animosidade, que vai se instaurar entre o núcleo técnico da prefeitura (o setor administrativo do poder político local) e a equipe externa de consultoria¹⁹¹, responsável pela orientação do processo, a situação não foi “enfrentada pela atual administração que manteve em cargos-chaves, e mesmo com representação no Congresso, técnicos comprometidos com a gestão anterior e principalmente com o chamado LEGFOR”. Como consequência, “inúmeras modificações vinham sendo apresentadas por tais técnicos, o que aproximava suas posições daquelas defendidas pelo empresariado”. Como estas “divisões internas não se restringiriam aos técnicos”, mas se localizariam também na “Secretária Municipal de Meio Ambiente, defensora declarada dos interesses do mercado imobiliário durante” todo o processo (ROMEIRO, 2007), inúmeras alterações da proposta que seria levada ao Congresso do PDP puderam ser modificadas através do fogo amigo de tais sujeitos.

Não podemos atribuir apenas às rixas e ciúmes profissionais o conflito técnico exposto no processo do PD – pois, como ressaltou Maricato (1996), trata-se da defesa de micropoderes no interior do aparelho burocrático e, como expôs Daniel (1999), de representação dos interesses econômicos -, muito menos superdimensionar suas influências no processo de elaboração e aprovação, na etapa do poder executivo, do PDP de Fortaleza. Como o governo local não teria tomado a iniciativa de realizar aquela reforma administrativa proposta por Daniel (1990), a manutenção de interesses privados e micropoderes, próprios da política tradicional e conservadora, se colocou ao lado da manutenção dos privilégios, do elitismo e da tecnocracia. Mas, o que realmente definiu o rumo do plano e, aí sim, provocou a aproximação entre aqueles técnicos e o empresariado, foi a efetiva possibilidade de implementar uma metodologia de participação que, ao favorecer o acesso e a presença dos movimentos populares, canalizou a mobilização e organização das entidades de luta urbana para atividades nas quais eles já tinham

¹⁹¹A contratação do Instituto Polis, com dispensa de licitação por notório saber, provocou ação do Ministério Público Federal no Ceará: “Segundo o procurador da República Alessandro Sales, autor das requisições, um dos pontos que precisa ficar claro é o porquê de o instituto ter sido contratado, quando a gestão anterior já havia encomendado análise semelhante à Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontim (ASTEF). Por isso, a prefeitura também terá que informar se pretende aproveitar o que já foi realizado, além de enviar cópias integrais de todos os produtos elaborados pela associação e do contrato firmado na época”. Disponível em <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/geral/geral-2006/mpf-ce-vai-investigar-plano-diretor-de-fortaleza-20060223/>. Acesso em 14 jul. 2008.

uma trajetória¹⁹². Para isso contou, evidentemente, não apenas a força política do movimento, mas a reconhecida dívida eleitoral da atual gestão para com a atuação recente e decisiva que teve a militância popular em geral e dos movimentos urbanos em particular em sua vitória eleitoral. Também o acúmulo adquirido nas experiências de consultoria para elaboração de Planos Diretores, desenvolvidas em inúmeras cidades do país, pelo Instituto Polis, contribuíram para “equilibrar” as desiguais condições de participação que as diferentes classes sociais normalmente possuem para se fazerem presente no processo. Ai também, tanto o prazo dedicado ao desenvolvimento do projeto, quanto as atividades do Núcleo Gestor, onde tinham assento todas os “segmentos sociais” – mas no qual os representantes do executivo municipal podiam fazer pender o fiel da balança para o lado popular -, foram fundamentais para chegar a uma proposta compatível com a grave situação de exclusão territorial da cidade de Fortaleza. Desta forma, apesar de participarem de todo o processo, os empresários imobiliários e seus aliados foram sendo vencidos pela sua dinâmica, que tinha nos interesses da maioria – presente de forma majoritária e atuante – um obstáculo à imposição daquilo que favorecia seus negócios. E aqui, torna-se importante caracterizar o processo de urbanização recente da cidade de Fortaleza, para um entendimento dos principais pontos de conflito entre as duas forças sociais que polarizaram o debate em torno do Plano Diretor.

Mais recente metrópole do país, a situação urbana de Fortaleza é fruto de mudanças políticas ocorridas nos anos 80 e que culminaram com a ascensão ao poder de um grupo de jovens industriais. Responsáveis pela modernização conservadora do estado, que concentra na capital desde os quadros técnicos lotados no Banco do Nordeste ao potencial turístico de praias com areias brancas e verdes mares, estes políticos irão se beneficiar do clima de guerra fiscal e reestruturação produtiva internacional e nacional para implantar pólos industriais e de serviços na capital e vizinhanças. Ocorrido durante as gestões de Itamar e FHC, e tendo a presença estratégica do empresário e mentor da transformação política do estado, senador e ministro Beni Veras, o processo de disponibilização de recursos

¹⁹² Esta talvez seja a principal razão das críticas e denúncias em torno da presença, no processo de Fortaleza, do Instituto Polis. Ao contribuir positivamente para a participação e influência dos movimentos populares, que assumiram a liderança do processo, dando o caráter do plano, o instituto se tornou alvo preferencial de arquitetos, empresários e funcionários de gestões passadas.

federais para fomentar a industrialização no Ceará tem lances iniciais de rivalidade com Pernambuco, personificado em Marco Maciel, mas graças à capacidade de negociação de Veras, então no Ministério do Planejamento, termina no acordo nacional entre PSDB e PFL, materializado na viabilização de vice, na chapa de FHC, ao até então opositor e senador pernambucano (GUNN, 2004).

Coroando, assim, um processo iniciado pelo “Coronel” Juarez Távora, “que tinha claro que a industrialização era a forma de produção mais adequada para mudanças qualitativas não só para a economia estadual, mas para que as elites se fortalecessem e se consolidassem” (BERNAL, 2004, p. 54), instala-se, neste momento e no centro do poder, a própria burguesia industrial do Centro de Indústrias do Ceará, o CIC. Será ela a responsável pela implantação da política neoliberal no estado, “com uma rigorosa contenção de despesas e uma inflexível política de enxugamento do quadro de pessoal e contenção dos salários dos servidores públicos” (BERNAL, 2004, p. 57). Paralelamente a essa política regressiva, uma agressiva campanha midiática produzia “uma imagem positiva do estado para todo o país, apoiando a realização da telenovela Tropicaliente da Rede Globo, exibida em 1994”, que abre espaço para atração de investimentos nacionais e internacionais. Ao lado dos incentivos e isenções para consolidar tal atração, artifícios que ficaram conhecidos, à época, como guerra fiscal, o governo investe na criação de cooperativas de trabalho – que, segundo Costa e Fligenspan, permitem a remuneração “em função da produção ou serviços realizados” e como não têm “folha de salários, não há incidência de encargos sociais típicos das empresas que empregam mão-de-obra diretamente” (BERNAL, 2004, p. 59).

Os reflexos de tal política, desenvolvida durante as décadas de 80 e 90, sobre o espaço urbano da cidade são conseqüência direta da metropolização dos empreendimentos industriais – que atingem nove municípios até 1999 e, a partir desta data, mais quatro. Concentrando cerca de 70% da população da RM e mantendo taxas de crescimento entre 84 a 95%, a capital responde por 46,5% do total populacional do Ceará. Correspondente a esta acelerada urbanização, as políticas de incentivo à industrialização das duas últimas décadas do século XX transformaram Fortaleza na “capital brasileira com a pior distribuição de renda”, segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar da FGV de 2001 (BERNAL, 2004, p. 92). Ao fazer coincidir esse processo de concentração de renda com a mudança do

perfil das atividades que, graças ao incentivo ao turismo, colocam o terciário na liderança dos postos de trabalho, a estruturação do espaço urbano será, simultaneamente, efeito e causa da exclusão territorial. Concentrando os investimentos em infra-estrutura e equipamentos em áreas litorâneas – sob a justificativa do incentivo ao turismo, que beneficiaria a todos -, o poder público irá possibilitar, ao mercado imobiliário de alta e média renda, a definição de suas áreas preferenciais, iniciando um círculo vicioso que tende, cada vez mais, para a segregação dos mais pobres, e que não se resume apenas a uma localização periférica, pois

No centro, na Praia de Iracema e na Aldeota predomina a construção de grandes empreendimentos de comércio e serviços, a exemplo dos novos mercados Central e São Sebastião, Centro Cultural Dragão do Mar e shopping centers, enquanto nos bairros de periferia as obras não passam de calçamento e outras necessidades primárias. (BERNAL, 2004, p. 182)

A pesquisa realizada por Cleide Bernal, durante os meses de julho e agosto de 2002, confirma que o público alvo de cerca de 80% das onze maiores incorporadoras de Fortaleza se localiza entre a classe alta e média alta. Mesmo quando ocorre perda do poder aquisitivo, caso das classes médias, o interesse de permanecer em bairros como Aldeota e Meireles – “onde existe infra-estrutura urbana, equipamentos coletivos e uma gama de serviços” – abre mercado para apartamento menores, entre 60 e 80m². Exatamente o mesmo tipo de imóvel direcionado para os turistas estrangeiros, mas que exigem “vista para o mar” e que tem nos portugueses e holandeses seus principais clientes. Apesar de constatar o estoque de mais de 5000 imóveis residenciais e cerca de 500 comerciais – “um excedente de oferta em relação à demanda” que, se somado aos disponíveis para aluguel elevam a “estimativa de 77 mil imóveis fechados em Fortaleza”, estoque especulativo que contrasta com “um déficit habitacional estimado em 140 mil imóveis” -, a situação de saturação das atuais “zonas nobres” da cidade, tem levado o mercado imobiliário a duas estratégias: “promover novas formas de ocupação de áreas antigas de comunidades pobres associado à requalificação dos bairros, com a expulsão da população urbana para áreas mais distantes” (BERNAL, 2004, p. 190).

Do ponto de vista particular do Plano Diretor, quais as relações que esta situação impõe ao mercado imobiliário? Evidentemente, ao se propor determinar o ordenamento territorial, o plano define as condições de ocupação dos territórios, com conseqüências diretas sobre o perfil socioeconômico de seus habitantes,

condição que se reforça pela legalização de instrumentos como as ZEIS, o IPTU progressivo e a edificação compulsória. Como Fortaleza apresenta, por um lado, a evidente saturação de bairros nobres onde tradicionalmente condições ambientais e investimentos públicos permitiram significativos lucros ao mercado imobiliário, por outro lado, o futuro do setor depende da abertura, por este mesmo Estado, de novas frentes de investimento. Que devem atender a determinadas premissas, tais como a dos eixos de deslocamento preferencial das camadas de alta renda (VILLAÇA, 2001) e a apropriação privada dos recursos naturais, aspecto que, no caso de Fortaleza, exige o controle sobre as áreas litorâneas. Isto implica não apenas em avançar sobre áreas periféricas - e mesmo centrais, ocupadas por populações de baixa renda - que, por acaso, atendem a estes requisitos como também manter sob controle as regiões subutilizadas nas proximidades dos bairros nobres.

Neste sentido, a proposta que chega ao Congresso do PDP, em janeiro de 2007, encurralava os interesses privados e, conseqüentemente, assegurava significativas conquistas para as camadas populares, principalmente quanto à inscrição de ZEIS de ocupação e de vazio, com sérios prejuízos para os planos de expansão do mercado imobiliário.

Ocorre que muitas das ZEIS estão situadas em áreas nobres, como a Aldeota, ou em regiões com vocação para o turismo e os negócios, como os arredores da avenida Santos Dumont e a Praia do Futuro. A lógica do Plano é realizar a regularização fundiária e a urbanização destas ocupações a fim de que classes sociais opostas convivam harmoniosamente em um mesmo espaço (HOLANDA, 2007).

Este fato, que leva o SINDUSCON-CE a ameaçar com sua retirada das negociações, pressionando ostensivamente o executivo municipal para suspender o caráter deliberativo que teria o Congresso – e que possibilitaria o envio do projeto para a Câmara em plena gestão municipal, quando o PT contava com a presidência da Casa e a maioria dos vereadores -, é a verdadeira razão da ofensiva desencadeada pelos empresários, que vão se valer de todos usuais recursos e apelar para seus tradicionais aliados. E aí, vamos comprovar que aquele “planejamento urbano tradicional, normativo, controlador, excludente”, que seria predominante “dentro da própria prefeitura e dentro da área técnica dos urbanistas” não é um “privilégio” que estava absolutamente arraigado somente em Porto Alegre. A pressão do mercado imobiliário racha o próprio IAB, com sua direção emitindo notas oficiais sobre a “mistificação da participação popular”, com os interesses dos escritórios de arquitetura presentes nos grupos de trabalho do Congresso, enquanto

uns poucos militantes mantinham a posição favorável às demandas das camadas populares. O que parece confirmar a afirmação do Secretário de Planejamento Municipal, José Meneleu Neto, que mesmo sem generalizar, declarou que a maioria do “setor profissional só faz intervenção para defender interesses da área”.

Entretanto, os efeitos do impasse, provocado pela suspensão do caráter deliberativo que teria o Congresso do PDP, quando a prefeitura teve que jogar os votos de seus representantes para vencer os movimentos populares, explicitam o papel do planejamento urbano como construtor da “comunidade ilusória”. E apontam para a possibilidade de que, mesmo uma “administração democrática e popular”, seja forçada a capitular perante as pressões, evitando a ruptura com o poder econômico. A própria imprensa, como o jornal O Povo¹⁹³, começa a levantar a necessidade de que uma dose de “flexibilidade inteligente é imprescindível para que possa ser gerado o maior consenso possível em torno do projeto e não se ponha em dúvida a qualificação da decisão”, expondo claramente que aos “competentes” caberia esta qualificação, pois suas críticas se dirigem para a assembléia responsável pela aprovação do PDF, que estando “composta de 73 delegados vai contar apenas com dois representantes de entidades acadêmicas (Universidade e centros de pesquisa)”. Poucos dias depois, em 26 do mesmo mês, será o próprio IAB quem emite nota oficial. Depois de criticar a priorização do “processo em vez do produto, tendo em vista que os eventos em que se discutiu o conteúdo técnico praticamente não existiram”, o texto tece comentários gerais sobre o documento por não trazer “referências e embasamento para a compreensão da estruturação urbana e do modelo de cidade, ou seja, o que levou à alteração do zoneamento existente”. Ao se referir à indefinição dos perímetros das ZEIS propostas, aponta para aquilo que preocupava a todos que, tradicionalmente, atuam na cadeia produtiva do mercado imobiliário:

A minuta modifica a definição com relação à legislação em vigor, incluindo no cálculo todas as áreas construídas e cobertas, com exceção das áreas destinadas a estacionamento no subsolo (Art. 189), reduzindo o potencial de área útil construída. Este ponto altera aspectos relacionados ao desenvolvimento e à economia urbana e, portanto, merece análise e justificativa pertinentes (IAB-CE, 2007).

A proposição de incluir, no cômputo geral das edificações, todas as áreas construídas e cobertas - comum em muitas das propostas dos Planos Diretores da

¹⁹³ Editorial do jornal O Povo, de 25/01/2007, intitulado “Plano Diretor: arremate final”

RU - mexe com aquilo que o mercado considera “direitos adquiridos” sobre a exploração do solo urbano, uma vez que há décadas o procedimento é praticado no país. Mas que tem profunda relação com a demanda de infra-estrutura, pois através deste artifício as construções passam a superar tanto as taxas de ocupação quanto os gabaritos máximos permitidos pela Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano - LUOPSU, influenciando decisivamente no aumento da densidade dos bairros, alterando as projeções de crescimento urbano e provocando agravamento dos fluxos dos transportes. Ao lado das ZEIS, que significa o controle da disponibilidade de solo urbanizado e bem localizado para expansão das atividades empresariais, o limite proposto sobre as taxas de ocupação – que significa a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir – corresponde às duas maiores ameaças à produção do espaço urbano capitalista. E como tal foram entendidas pelo setor imobiliário em todas as cidades onde foram propostas, tendo sido combatidas com os clássicos argumentos do direito de propriedade e da liberdade de decisão sobre os investimentos privados. Apesar de certo reconhecimento da racionalidade da proposta, defendida principalmente pelos movimentos classe média em defesa de seus bairros e expressa mesmo por alguns órgãos de comunicação, o poder econômico e suas influências políticas se fizeram sentir fortemente em todas as cidades em que o tema foi levado pelo processo do Plano Diretor.

Será neste clima, entre pressões empresariais e populares por seus direitos, manifestações de aliados criticando o fazer “planejamento urbano em ginásios” e notas da imprensa preocupada com o ponto de ebulição dos conflitos de classes, que a prefeitura terá que comandar finalmente o Congresso de aprovação do PDP, dias 10 e 11 de fevereiro de 2007. Mantendo as ZEIS que contrariavam os interesses do capital imobiliário, mas flexibilizando seus índices de ocupação – o que pode, de alguma maneira, ser uma brecha para o mercado de classe média -, o poder executivo acabou por desagradar ambos os lados. Argumentando que reservar áreas para as populações de baixa renda representaria, “do ponto de vista jurídico, ferir o direito de construir”, o presidente do SINDUSCON-CE afirmou que “essa questão poderá ser rediscutida”, pois ainda haveria “muita demanda com relação a isso”. A referência implícita às possibilidades que o processo, no legislativo, abre a novas pressões é compartilhada com os movimentos populares,

que se propõem a “defender todas as decisões que saírem daqui, na Câmara”. Aprovado em fevereiro de 2007, mas somente entregue à Câmara em março de 2008, a seis meses das eleições municipais, o projeto do Plano Diretor deverá passar ainda pelas audiências públicas do Legislativo, correndo contra o tempo e contra interesses em deixar, para depois do pleito, uma definição. Possibilidade que a ONG Cearah Periferia considera de interesse do mercado imobiliário, pois “teme que os movimentos sociais percam o poder de mobilização ao longo do ano e vereadores não-reeleitos acabem sucumbindo à pressão dos empresários”.¹⁹⁴ Um poder de mobilização que saiu das Conferências do PD seriamente abalado, não apenas pela posição conciliatória do poder executivo no momento decisivo do processo, mas também pela atitude de apoio ao Estado demonstrado por antigas lideranças do MRU, naquele momento ocupando postos na prefeitura. Fatos que parecem ter deixado surpreendidas e desapontadas as bases populares presentes nos eventos e que votaram inutilmente em propostas longa e arduamente construídas durante meses de trabalho coletivo nos bairros de periferia, mas que foram derrotadas pela pressão de última hora dos representantes do capital imobiliário.

Na experiência do PD de Fortaleza, há um impasse político de significativas proporções. Enquanto se observa que o capital imobiliário conquistou um poder econômico que se impõe tanto ao poder político local quanto às elites sociais – as relações do mercado com o imaginário e o real de Fortaleza se estendem da imagem contemporânea da cidade litorânea aos investimentos internacionais em imóveis e ao simbolismo arrojado da iniciativa privada, mas também influem decisivamente nos processos eleitorais – os movimentos populares também ultrapassaram a modesta posição de “demandas urgentes”, pois o estágio de organização e mobilização que alcançaram confirma “que o que define as condições de existência de movimentos sociais não é o nível de pobreza, mas a

¹⁹⁴ O longo período em que o projeto de lei do Plano Diretor de Fortaleza já acumula em seu processo no legislativo, além de representar o indispensável tempo para “canalizar torrentes avassaladoras”, comprova o complexo jogo em que tem de atuar a prefeitura. Os dados sobre as contribuições da campanha eleitoral que reelegeram a Prefeita Luzianne Lins demonstram que foram as empresas imobiliárias seus cinco maiores doadores, com valores que totalizaram R\$ 2.369.500,00 (Jornal O POVO, 17/11/2008, p.13). A ação dos empresários já havia sido identificada por Gramsci, quando afirmou que “os grandes empresários se servem alternadamente de todos os partidos existentes, mas não têm um partido próprio. Nem por isso eles são, de modo algum, “agnósticos” ou “apolíticos”: seu interesse é um equilíbrio determinado, que obtêm exatamente reforçando com seus meios, alternadamente, este ou aquele partido do tabuleiro político” (GRAMSCI, 2007, p. 323).

consciência de uma necessidade” (DANIEL, 1988, p. 31). Evidentemente que, para se igualar em peso político ao poder econômico do mercado imobiliário no processo do PDP, o movimento popular, como “poder social”, contou com o apoio do governo; este é o dado que equilibra a posição contrária do legislativo e de parte considerável da administração, aquela “elite técnica”, que demonstrou “lógicas de comportamento que expressam o interesse deste ou daquele segmento do poder econômico” (DANIEL, 1988, p. 35). Entretanto, apesar de Fortaleza ser um caso exemplar de uma base social do governo que permitiria a “ruptura com o poder econômico”, esta identidade entre governo e movimentos populares tem demonstrado dificuldade em resistir a processos de longa duração e de longos efeitos sobre a economia urbana - como pretendem ser os procedimentos dos Planos Diretores -, seja pela dependência que o poder político local tem dos investimentos do “poder econômico” na cidade, seja pela força do simbolismo das elites ou pelas características financeiras dos processos eleitorais. Haveria que verificar se, ao caminhar para um pacto com os representantes do Capital e do Trabalho, no seu segundo mandato, o governo local não adotará o mesmo sentido que vem sendo tomado em outras cidades e caracterizando o “acordo” em torno do planejamento urbano, isto é, atender as demandas do mercado na cidade legal e às necessidades do movimento nas áreas irregulares e periféricas. Como isso não representará surpresas em relação aos processos do PD, a questão é saber a que custo isto será realizado e se a inevitável divisão do movimento popular significará avanços ou retrocessos em sua conscientização e organização que, em Fortaleza, tem demonstrado relativa autonomia.

O consenso “técnico” do PD em São Luís do Maranhão

Ao lado dos processos de elaboração dos planos diretores das cidades de São Paulo, Porto Alegre e Fortaleza, onde a dinâmica do desenvolvimento urbano, provocado pelo caráter extremamente excludente do sistema capitalista praticado no Brasil, vem se confirmando como um reprodutor de desigualdades sociais, contribuindo claramente para o surgimento de movimentos de luta pela sobrevivência, pressão sobre os governos municipais e oposição popular a muitos interesses do mercado imobiliário, como entender e classificar o processo do Plano Diretor de São Luís do Maranhão? Capital de um estado que atravessou todo o

século sob fortes oligarquias políticas, com trânsito incontestável nas esferas do poder federal¹⁹⁵, foi possível aos grupos, que se revezaram periodicamente no poder, conservar sob controle o fluxo dos investimentos públicos e, com ele, o comando da própria dinâmica econômica local. Nestas condições, os oligarcas foram beneficiados tanto pelos processos de modernização conservadora das ditaduras das décadas de 30 e 60¹⁹⁶, quanto pelas políticas desenvolvimentistas dos anos 50. Ao lado do fortalecimento de uma “vocação” agrária do estado, este poder político arcaico restringiu processos de industrialização, capazes de subverter aquelas condições e, tal como no Ceará, modificar as relações predominantes de produção e, por extensão, as próprias relações sociais dominantes no estado, mantendo assim o caráter de sua “história lenta”.

Como tais relações sociais são determinadas, em última instância, por aquelas formas de produção que desempenham papel hegemônico nas relações econômicas e políticas, estas seguem subordinadas, no Maranhão, ao estreito círculo dos recursos públicos e, conseqüentemente, àqueles que os controlam. Desta maneira, ainda que a cidade de São Luis seja, historicamente, espaço privilegiado de conexões internacionais para exportação de *commodities*, as características de enclaves econômicos que tais empreendimentos sempre apresentaram reforçam, muito mais do que combatem, o clientelismo e o patrimonialismo político dominante. E que atingem todas as esferas da vida social e econômica local, de empresários a trabalhadores, dependentes em diferentes graus das reduzidas e controladas oportunidades de lucro e trabalho via poder público. Graças ao poder incontestado do Estado, como maior empregador de mão-de-obra e canalizador de recursos públicos para o mercado privado, lhe é permitido o duplo papel de, paternalisticamente, atender demandas populares e ser, simultaneamente, verdadeiro sócio menor das empresas privadas, pois estas passam também a depender dos favores dos gestores de plantão.

Esta situação, que poderia ser classificada por Gramsci como a de uma sociedade oriental, na qual o Estado era tudo e a sociedade civil era primitiva e

¹⁹⁵ Com referência ao longo ciclo de oligarquias políticas no Maranhão, há um dito popular, a mim passado por Carlos Augusto Santos, o Cacá, que afirma: “Nasci na fazenda de Magalhães de Almeida, me criei na fazenda de Vitorino Freire e morrerei na fazenda de José Sarney”, comprovando que, desde os anos 20 do século passado, se “renova” um sistema arcaico de dominação política que parece fazer do estado um espaço onde a própria oligarquia se tornou necessária.

¹⁹⁶ Fenômeno que comprova a funcionalidade, para os fins repressivos e conservadores da ditadura, das oligarquias políticas locais e seus métodos clientelistas e patrimonialistas de exercer a dominação através do Estado.

gelatinosa (GRAMSCI, 2007, p. 262), na verdade tem suas particularidades e corresponde aos efeitos locais da ideologia do Brasil Grande da ditadura militar. A partir da oligarquia Sarney foi desenvolvido, no Maranhão, mas precisamente em torno de São Luís – e este talvez seja o seu principal ponto débil -, um projeto de dominação ideológica que, diferentemente dos períodos anteriores, irá buscar a constituição de um “mito fundador” capaz de, por cima das condições concretas de dominação política e exploração econômica arcaicas, revestir as relações sociais com um manto de modernidade. Tendo por base a cultura “enquanto forma de recordar” e não como “forma de pensar”, já criticada por Gramsci no programa do *L’Ordine Nuovo* (COUTINHO, 1989:14), o pretense passado, de glórias, riquezas e intelectualidade, retornaria com os grandes projetos econômicos, financiados pelos governos militares. Este projeto, que tornou necessária a formação de um núcleo pensante – os intelectuais orgânicos do projeto do Maranhão Novo de Jose Sarney, metamorfoseados na cultura popular no Novo Tempo de Roseana¹⁹⁷, agora nitidamente de corte neoliberal e fortemente influenciado pela experiência cearense¹⁹⁸ – e, pouco mais tarde, a constituição de um verdadeiro império midiático, capazes de articular racionalmente tal ideal em torno das diferentes áreas de atuação social – a economia, a política, a cultura – (e, com isso, sensibilizar e atrair os mais diferentes setores da sociedade), foi a argamassa responsável pela coesão ideológica entre os setores dominantes e a senha que permitiu ao grupo Sarney o monopólio do poder durante quarenta anos. E que tem, nos vínculos externos, isto é, nos sucessivos governos federais ao qual adere e através dos quais canaliza recursos financeiros da União – sejam investimentos diretos ou novos programas econômicos –, tanto sua moeda de troca para se sobrepor aos aliados, quanto um pretense controle sobre o futuro do próprio estado, eternamente à mercê de fatores exógenos para sobreviver. Nos termos de Gramsci, uma hegemonia ou

¹⁹⁷ Diferentemente do pai, que se apóia preferencialmente na literatura de cunho regionalista, na evocação da “fundação francesa” e no elitizado período do capitalismo mercantil que edificou o centro histórico, o governo de Roseana irá investir na cultura popular como estratégia política para neutralizar a tradicional rejeição que a “ilha rebelde” sempre demonstrou ao clã Sarney, incapaz de vencer uma eleição na capital maranhense. Mas, todos sabem relacionar o passado com as promessas de progresso futuro, viável por meio dos enclaves econômicos instalados na ilha.

¹⁹⁸ Além da constante “importação” de técnicos daquele estado para ocupar postos na alta burocracia pública – prática originada no governo Sarney -, tal como o Ceará, o Maranhão de Roseana tentará, via novela da Rede Globo, consolidar o potencial turístico do estado. Porém, a tradição de grilagem dos grupos econômicos e políticos ligados ao poder acabaram por comprometer o “profissionalismo” do projeto e hoje Barreirinhas, a porta de entrada do Parque Nacional dos Lençóis, bem como outros municípios da região, assiste ao avanço da especulação imobiliária descontrolada que ameaça a própria galinha dos ovos de ouro.

direção consensual, pois é um comando que não é “cimentado apenas pela convergência de interesses econômicos ou mesmo políticos, mas também por afinidades de natureza cultural”. (COUTINHO, 1988, p. 42)

O sucesso deste modelo de dominação – que podemos encontrar semelhantes em outros estados do Brasil, mas nenhum com a soma de suas condições favoráveis, tais como sua incipiente industrialização e a preservada “vocação” agrária, que o diferencia fortemente tanto da região Norte quanto da Nordeste – pode ser comprovado pela própria limita o das oposi es que a ele se constituíram e que acabam tendo que jogar com as mesmas regras e fichas por ele impostas   política local. O traço mais peculiar da moderniza o conservadora, levada a cabo a partir dos anos 70 no Maranhão, se constitui, assim, na capacidade demonstrada por seus dirigentes de, ao mesmo tempo em que modernizavam certos estratos da sociedade local, mantinham e mesmo expandiam as tradicionais práticas de domina o e coesão social perante as camadas populares. Esta “qualidade” da hegemonia local talvez seja a principal razão pela qual a constru o recente de um espaço urbano altamente segregado e fortemente favorável aos interesses das camadas mais ricas em São Luis, nos últimos trinta anos, continua sem reflexos sobre a organiza o política das classes subalternas.

Pois, ao aceitar acriticamente o passado glorioso, manter a dependência de investimentos públicos externos e ampliar os laços políticos com os enclaves, estão dadas as condi es para a perpetua o da rela o oligárquica, tornando-a mesmo necessária ao desempenho do poder e das atividades econômicas. Dentro deste quadro, a prática política dos movimentos populares não poderia escapar daquelas restritas rela es sociais dominantes e tem se mantido, exemplarmente, nos limites de “movimentos de urgência”, jamais passando da condi o de lutas pela sobrevivência cotidiana. A própria situa o de pouca expressividade que o Partido dos Trabalhadores amarga no cenário político local – apesar dos vergonhosos índices de qualidade de vida da maioria da popula o -, contrastando fortemente com a situa o dos vizinhos Pará e Piauí – estados nos quais o partido já ascendeu ao poder executivo estadual e municipal -   um sintoma claro desta domina o ideológica. Que, na forma de preconceito social, coopta o ou criminaliza o política, se abate sobre aqueles que podem se constituir como verdadeiros opositores da situa o e que mant m as práticas paternalistas e clientelistas herdadas do passado do coronelismo, de fortes raízes no interior do Estado.

A conexão do Maranhão Novo de Sarney com a política do Brasil Grande dos militares se deu através do porto do Itaqui, cujas condições de navegabilidade o tornavam, desde inícios do século XX, unanimidade para substituir o ultrapassado porto da Praia Grande. Originalmente projetado para escoamento do minério de ferro de Carajás, logo o novo porto se torna elemento chave na renovação do caráter exportador do estado e será, a partir de final dos anos 80, a porta de saída da soja do agronegócio que dividirá, com a pecuária, a responsabilidade das principais modificações socioambientais sobre o *hinterland* maranhense. Junto com tais alterações territoriais, que provocarão conflitos agrários e movimentos migratórios, a implantação dos grandes projetos da Alcoa e Vale do Rio Doce e das construções subsidiadas pelo BNH serão os principais indutores do crescimento populacional da capital maranhense (RIBEIRO Junior, 1999).

Alimentada por estes processos, a ocupação periférica da cidade pelas camadas populares, prática histórica que marcou a própria expansão dos bairros de alta renda até os anos 60 (BURNETT, 2007), se estenderá pela região do novo porto e conhecerá, neste período, suas taxas mais elevadas (BARROS, 2003; CALDEIRA, 1970). Apesar de ocorrer em um momento marcado pela preocupação com o ordenamento do território, a atenção estatal se restringirá aos espaços de interesse privado e as camadas populares receberão, do poder público, apenas tolerância e omissão. Ocupando, naquele período, as regiões além dos rios Anil e Bacanga, foi possível ao Estado determinar uma rigorosa divisão econômica e social do espaço (BURNETT, 2006) sobre os territórios virgens e semi-ocupados. Com isso, ficou assegurada a possibilidade de construção de uma nova centralidade urbana, isolada e protegida das tradicionais ameaças de miscigenação social. Materializada graças aos financiamentos do BNH, a ocupação dos novos territórios provocou o surgimento de uma nova força econômica e política no estado, o incipiente, mas promissor, capital imobiliário. Se a permanência da elite mercantil local como a principal força econômica e, conseqüentemente, política do Estado, durante quase todo o século XX (BELLO Filho, 2004), comprova o caráter de enclave dos empreendimentos econômicos implantados ao longo do tempo no Maranhão, o advento da política habitacional dos governos militares, forçará o capitalismo mercantil a dividir a hegemonia com o nascente mercado imobiliário, dominado por empresas e capitais cearenses. E que passará a ter, cada vez mais, influência sobre a definição de uma política urbana local por parte do poder público.

E qual foi o papel do planejamento urbano nesta verdadeira epopéia, que multiplicou por mais de dez vezes a área das sesmarias originais¹⁹⁹ e, em menos de 40 anos, constituiu dezenas de novos bairros e viu a população saltar das 158.292 almas em 1960 (RIBEIRO Junior, 1999) para um milhão de habitantes no início do século XXI? De maneira resumida, pode-se dizer que foi um papel modesto, irregular e fragilizado. Além de possuir uma limitada tradição de planejamento urbano, pois ainda que seu primeiro zoneamento date do início do século XX (BURNETT, 2007b), a cidade só veio a conhecer um plano diretor em 1975, financiado pelo SERFHAU e elaborado pelo escritório de consultoria do arquiteto Wit-Olav Prochnik, com sede no Rio de Janeiro, mas desde o final dos anos 60 assessorando e projetando para o governo do Estado (NASCIMENTO, 2005). O primeiro quadro técnico de planejadores a ocupar a burocracia estatal, montado durante a gestão do prefeito Haroldo Tavares (1970-1974) - com arquitetos e engenheiros “importados”, participantes efetivos da primeira experiência que legaliza a expansão urbana da década de 70 -, foi literalmente desbaratado e obrigado a retornar às suas cidades de origem ou ocupar-se na iniciativa privada local²⁰⁰, assim que se encerrou aquela administração. O ainda incompreensível desmonte daquele incipiente sistema de planejamento municipal de São Luís será seguido de um longo ciclo de prefeitos de “curta duração”, pois de 1975 a 1986 onze titulares se sucedem no executivo municipal. Porém, como “a expansão da cidade não aguarda estaticamente a solução de impasses administrativos”, o resultado foi que a “tão sonhada conquista dos novos territórios acabou materializada sob precário ou nenhum direcionamento e controle do poder municipal” (BURNETT, 2007b, p. 187). Apenas com a democratização e a realização de eleições para prefeitos das capitais, este quadro vai, timidamente, ser modificado. Mesmo assim, ainda que eleições e mandatos retornem à normalidade administrativa a partir de 1986, a fragilidade e pouca expressão política do planejamento urbano não será alterada.

¹⁹⁹ Dos 4.356 ha. originais, o perímetro urbano da cidade salta para 52.128 ha., através de decretos federais entre 1970 a 1976, que transferiram para o município as terras da União (BURNETT, 2008).

²⁰⁰ Como muitas outras questões ligadas à história da cidade de São Luís, ainda está para ser feito o resgate do processo de constituição do planejamento urbano local; apesar de singulares iniciativas neste sentido (MONTENEGRO, 2001; BURNETT, 2007), o período que podemos chamar de “heróico” da urbanística local segue disperso nas experiências de Adolfo Von Randow, Carlos Alberto Linheiro, Domingos Linheiro, Bolbi Miranda do Nascimento, entre outros, peças chaves da administração Haroldo Tavares, bem como se resente de uma detalhada biografia do engenheiro Ruy Mesquita, sucessivamente diretor do DER, secretário de obras e prefeito municipal nas décadas de 50 e 60 em São Luís.

Temos, assim, um caso em que o PDP deverá ser elaborado sem contar com maiores experiências de planejamento de PD, contribuindo para “repensar os instrumentos e os métodos do planejamento” (ROLNIK, 2007) e adoção de modelos progressistas e igualitários de ordenamento territorial.

Entretanto, uma mudança no *status* dos planejadores urbanos perante o poder público municipal irá ocorrer em 1992, quando um novo Plano Diretor é aprovado. Apesar de “incorporar” instrumentos do Estatuto da Cidade ainda não aprovado, seu processo de elaboração não acompanha a discussão nacional sobre participação social e a lei se caracteriza como uma tentativa de atender interesses privados – os gabaritos sobem de seis para 15 pavimentos nas áreas de interesse do mercado – e reconhecer parcialmente os direitos de ocupação das camadas populares, declarando a região da Ilhinha como ZEIS - mas que segue até os dias de hoje em situação de irregularidade fundiária e sem ações efetivas de urbanização -, além de instituir as costumeiras transações do Solo Criado. Que foi, mais tarde, motivo de intervenção do Ministério Público devido a denúncias de aplicação dos recursos pelas construtoras nas próprias áreas de suas edificações e não nos bairros carentes. Provavelmente, influenciado pelo IPPUR de Curitiba, mas sem contar com as condições políticas que viabilizaram e efetivaram o instituto da capital paranaense (OLIVEIRA, 2000), a equipe técnica responsável pelo PD de 1992 logra criar o então Instituto de Pesquisa e Planejamento Municipal – IPPLAM. Pensado como articulador das políticas fragmentadas nas diferentes secretarias municipais com influências sobre o território, o IPPLAM acaba por se chocar com macro e micro poderes políticos e acaba por ocupar uma acanhada posição na hierarquia da administração municipal, produzindo pesquisas e legislações de pouco efeito sobre o urbano. Ironicamente, será o processo de revisão do PD de 1992, exigência do Estatuto da Cidade, que irá alçar o IPPLAM, por poucos meses de 2006, a uma posição protagonista perante a estrutura da prefeitura, colocando-o mesmo como parceiro da sempre politicamente forte Secretaria de Planejamento do Município.

Na verdade, a pouca expressão política do órgão advém muito mais da própria cultura de dominação local, originada em consolidadas relações clientelistas e patrimonialistas, do que da incapacidade de seus ocupantes em se legitimarem perante o poder político e econômico. Sendo “uma forma de conflito que tenta reconstruir a ‘comunidade ilusória’” (OLIVEIRA, 1981), o planejamento se torna, em uma sociedade em que predominam outras formas de resolver tais conflitos,

dispensável e mesmo supérfluo. Diferentemente dos casos de SP e POA, onde o planejamento urbano surge a partir da ideologia positivista que se instala no poder público (BURNETT, 2008b), e mesmo de Fortaleza, onde se constitui a partir das conseqüências da modernização conservadora dos políticos do PSDB cearense (GUNN, 2004; BERNAL, 2004), mas sempre tendo, nas disputas entre o capital e o trabalho pelo espaço urbano, o eixo de suas preocupações – e através das quais busca se validar, perante o poder político e econômico, como capaz de “solucionar” o impasse e contribuir para o “desenvolvimento urbano” -, em São Luís, outras são as condições de legitimação do planejamento urbano. A inexistência, sobre o poder público, de um mínimo de pressão organizada dos movimentos populares, que não conseguem romper o círculo que os delimita enquanto “movimentos de urgência”, possibilita que o atendimento fragmentado das suas demandas predomine sobre qualquer forma de negociação coletiva, tornando o planejamento – enquanto “construção da comunidade ilusória” – dispensável. Ou seja, frente à “invisibilidade” dos conflitos sociais, o planejamento urbano em São Luís sequer pode almejar ser manipulado politicamente como artifício ideológico do Estado perante as camadas populares. Para isso, paternalismo, clientelismo e cooptação têm dado conta satisfatoriamente das pressões – quase sempre espontâneas e localizadas -, resultando daí as centenas de vilas periféricas existentes na cidade: batizadas com nomes de lideranças políticas então no poder, prova do reconhecimento, pela população de baixa renda, da dependência que domina suas condições de sobrevivência urbana e que tem por base a troca de favores nos períodos eleitorais.

Neste quadro de pouca força política e reduzida presença técnica, não deixa de surpreender a iniciativa, ainda que tímida, do então IPPLAM e da Secretaria Municipal de Terras, Habitação e Urbanismo – SEMTHURB, em abrir, no final de 2003, o processo de revisão do Plano Diretor de 1992. Concentradas sobre questões relativas à chamada “região nobre” da cidade, as discussões eram fruto de uma pressão dos empresários²⁰¹ sobre a SEMTHURB que, apesar de ter a política habitacional como uma de suas atribuições, sempre se caracterizou como um órgão

²⁰¹ A existência da pressão dos empresários como uma das principais causas para que a prefeitura desse início à revisão do Plano Diretor foi confirmada pelo titular da SEMTHURB, em audiências realizadas na Associação Comercial do Maranhão, na forma de uma queixa quanto à falta de outras propostas que pudessem contrabalançar os interesses privados. Neste momento, apesar de já aprovado o EC e com o prazo legal para conclusão das elaborações ou revisões dos PDs, podemos afirmar que foi a força política e econômica do mercado imobiliário a responsável por colocar na agenda municipal a discussão da política urbana. Que na verdade, se resumia a uma “atualização” da lei de uso, ocupação e parcelamento do solo das áreas de interesse privado.

restrito à aprovação de projetos e emissão dos alvarás de construção. As pressões se dirigiam no sentido de “atualizar” índices de aproveitamento na valorizada faixa litorânea, transformada pelo mercado imobiliário, desde a aprovação do PD de 1992, naquilo que Pedro Abramo (1995) chamou de “convenção urbana” e que, após dez anos, mantinha o limite de 12 pavimentos, podendo chegar, com as concessões onerosas do Solo Criado, até o máximo de 15. Apesar de tais interesses, as poucas audiências exigidas por lei contam com baixa presença e reduzida manifestação dos empresários da construção civil, mas também com a ausência dos movimentos populares e entidades profissionais e acadêmicas. Entretanto, nos bastidores vinham acontecendo reuniões entre alguns representantes do IAB local e dirigentes do SINDUSCON, onde se buscava a melhor forma de “convencer” a prefeitura e a opinião pública da justeza das reivindicações do mercado imobiliário. Estes encontros, de conhecimento dos setores técnicos do poder público, mas sem a devida publicização, acabam por provocar um abaixo-assinado, firmado pela quase totalidade dos professores do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual do Maranhão - CAU-UEMA, e entregue pessoalmente pela sua diretora ao prefeito municipal, pedindo transparência nas negociações, de forma a considerar as demandas dos diferentes setores sociais da cidade. Estes eventos marcam o primeiro momento do processo de revisão do PD de 1992 em São Luís que, a partir daí, entrará em uma etapa qualitativamente diferente.

Esta segunda etapa se inicia com a realização da 1ª Conferência Municipal das Cidades, ainda em 2003 e, com ela, o surgimento de novos sujeitos no debate urbano, isto é, representantes dos movimentos populares de luta por terra e habitação. Além da suspensão dos debates e do mutismo dos técnicos dos órgãos municipais, até então envolvidos na revisão do PD, o evento marca o início de uma aproximação entre as lideranças populares e alguns poucos professores do CAU-UEMA e a primeira iniciativa local de trazer, para o interior do recém-criado curso de arquitetura, o tema dos bairros e da moradia popular, que terão participação no processo do PD de São Luís. Alertados pelos acontecimentos denunciados no abaixo-assinado ao prefeito e conscientes da impossibilidade de, somente com suas argumentações técnicas, equilibrar o processo, esta reduzida equipe de professores tentará uma aliança com representantes de movimentos populares em torno do debate sobre a cidade. Em uma antecipação ao que viria a ser, em parte, a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos e influenciados pela

experiência desenvolvida pela ONG Cearah Periferia²⁰², o setor acadêmico e as lideranças populares firmam o compromisso de um curso de capacitação popular em planejamento urbano. Com apoio financeiro da Caixa Econômica Federal e parceria da Fundação Adenauer, o curso se realiza durante os meses de dezembro de 2004 a abril de 2005, nas dependências do Curso de Arquitetura e Urbanismo, no horário noturno, dois dias por semana. Envolvendo cerca de 40 lideranças, algumas da área rural de São Luís, o curso foi regulamentado pela Pró-Reitoria de Extensão da universidade e, no seu final, ofereceu um certificado universitário aos alunos com mais de 60% de frequência às aulas. Apesar de um conteúdo didático extremamente desigual – no qual se sucederam temas tradicionais de planejamento urbano com questões abordadas pelo pensamento crítico de muitos intelectuais do MRU, histórico e conteúdo do Estatuto da Cidade -, do curso sai um grupo, formado por professores universitários e lideranças populares, decidido a estender o debate para os bairros de periferia. Através da participação de representantes do Maranhão no Conselho Nacional das Cidades, ativos alunos do curso de capacitação, a aproximação com o Ministério das Cidades foi efetivada e, a partir deste momento, duas ações são implementadas. No âmbito acadêmico, um novo curso debate as políticas setoriais de regularização fundiária, habitação, saneamento, transportes, gestão democrática das cidades e, no campo da cidade informal, são programadas oficinas nos bairros de periferia, com participação de professores, alunos e lideranças locais, ambas iniciativas novamente apoiadas pela Caixa Econômica Federal. Posteriormente, com o lançamento em maio de 2005 da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos pelo Ministério das Cidades e sua proposta de criação dos Núcleos Estaduais por Planos Diretores Participativos, este grupo se transformará naturalmente no coordenador das atividades em todo o Estado, levando, a todos os 76 municípios obrigados a revisar ou elaborar seu PD, uma equipe para capacitar setores da sociedade civil e membros da administração municipal.

²⁰² Cearah Periferia é uma “organização não-governamental que há 17 anos tem entre os seus objetivos: sensibilizar, informar e capacitar o movimento popular urbano para o exercício da cidadania; contribuir para a democratização do planejamento urbano, com a produção e difusão de conhecimento e com o aperfeiçoamento de tecnologias sociais no contexto urbano. Fundado em 1991, o Centro de Estudos Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos, mais conhecido como CEARAH Periferia, é hoje referência na área de planejamento urbano e na luta pela Reforma Urbana no país”. Disponível em: <http://www.cearahperiferia.org.br/oktiva.net/1148/nota/89833>. Acesso em: 16 mai. 2008.

Simultaneamente a estas iniciativas acadêmicas, acontece em São Luís um movimento popular em oposição ao projeto, comandado pela Companhia Vale do Rio Doce – CVRD, de instalação de um complexo siderúrgico nas proximidades do Porto do Itaqui e que, indiretamente, levará a manutenção do mutismo da prefeitura em relação ao início do processo de revisão do PD. Em uma área, classificada pelo Plano Diretor de 1992, como zona rural, a empresa inicia pressões sobre a Prefeitura de São Luis e sobre o próprio Governo do estado, para mudança da lei de uso e sua destinação às pretendidas atividades industriais. Implicando na remoção das 14.400 famílias moradoras das 11 comunidades rurais da área cobiçada e em sérios riscos de contaminação ambiental do frágil ecossistema da ilha, o empreendimento consumiria 207 milhões de litros de água por dia e produziria 35 milhões de toneladas de gás carbônico por ano, representando, ao final da operação, 72% da produção total do país em aço (ZAGALLO, 2008). Apesar de seu flagrante desrespeito ao Estatuto da Cidade, que exige a revisão do PD para mudanças na Lei de Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo Urbano - LUOPSU, a proposta é aprovada pela Câmara Municipal, no final do mês de novembro de 2005²⁰³. Posteriormente inviabilizada pela não liberação do licenciamento ambiental, a reação contra a proposta, organizada no movimento Reage São Luis, acaba por acirrar as relações entre setores da sociedade e a equipe técnica do IPPLAM, responsável pela elaboração da proposta técnica de modificação do uso do solo. Como, nas condições de conflito aberto em torno das audiências públicas convocadas para debater e aprovar as mudanças exigidas pela CVRD, abrir o processo de revisão do PD significava possibilitar exatamente o que reivindicava o movimento Reage São Luis, a prefeitura é obrigada a tergiversar sobre o tema e, com isso, adia inclusive a constituição do Conselho da Cidade, eleito na Conferência Municipal de 2005.

Somente no final de maio de 2006, em uma solenidade de pouca divulgação e reduzida presença, os conselheiros tomam posse com a tarefa de, em quatro meses, revisar e aprovar na Câmara Municipal o Plano Diretor de 1992.

²⁰³ “A aprovação por larga maioria reflete o empenho do prefeito Tadeu Palácio (PDT), afinado com o governador José Reinaldo (PSB) e com a Companhia Vale do Rio Doce. Se nenhum obstáculo surgir, Governo e Prefeitura querem ceder aquele terreno à Vale, para futura implantação da primeira das três unidades de um anunciado pólo siderúrgico transnacional, capaz de produzir na última fase 22,5 milhões de toneladas anuais de placas de aço. Isso equivalente a 70% da produção nacional no ano passado” in Câmara bem mandada, disponível em <http://wr.colunao.ma.sites.uol.com.br/04122005.htm> . Acesso em 26 ago. 2008.

Apesar dos esforços dos setores populares e acadêmicos de dar centralidade, nas discussões, sobre a cidade informal, aos poucos vai se evidenciando que o principal objetivo do executivo municipal era o atendimento ao prazo legal exigido pelo EC, que ameaçava o mandato do prefeito com um processo por improbidade administrativa. Com isso, o caráter burocrático do processo vai se consolidando e o plano acabará por se constituir em um amontoado de intenções gerais, sem revisão da LUOPSU e sem definição de nenhuma das Políticas Setoriais. Para lograr tal vitória, a prefeitura concentra no Conselho seu “núcleo duro” de planejamento que, através de vários artifícios, consegue esvaziar o conteúdo dos debates e manter a população afastada das audiências²⁰⁴. Utilizando, para realização das audiências, a mesma divisão territorial das Regionais do Orçamento Participativo – em São Luís, um projeto que nunca teve continuidade e recursos, estando atualmente desacreditado pela população²⁰⁵, e que mistura bairros dos setores de alta renda com comunidades populares -, a prefeitura consegue baixos índices de participação e, com isso, mantém o debate sobre o PD fora da mídia e do dia-a-dia da população. A este isolamento dos setores mais combativos do Conselho, se somou a frágil base de dados sobre a realidade socioambiental do território e a celeridade do processo, impedindo os representantes dos movimentos populares de dedicar tempo e estudo aos temas em debate e à análise das propostas da prefeitura. Obrigados, pela proporcionalidade e pelo tempo, a tentar neutralizar maiores conseqüências conservadoras sobre o novo texto, sua tarefa praticamente se limitou a incluir e delimitar, no macrozoneamento, os instrumentos do EC capazes de possibilitar, em um futuro próximo, ações favoráveis aos bairros populares. Convocando, para o Congresso de aprovação do PD, toda a força numérica de seus delegados e concentrando-os nas salas de debates estratégicos – como planejamento territorial e gestão democrática -, o poder municipal manteve a quase totalidade do seu texto-base.

²⁰⁴ A convocação, à revelia do Conselho, de audiências de capacitação provocou o mais grave conflito entre os setores populares e os técnicos municipais e levou a uma denúncia formal ao Ministério Público, que se fez presente a uma reunião dedicada à reorganização de tais audiências. Entretanto, a divulgação e a metodologia empregada nas reuniões, aliada a baixa mobilização popular, contribuíram fortemente para que a prefeitura lograsse seu intento inicial.

²⁰⁵ A equivocada identificação das audiências do PD com reuniões do OP foi comprovada por várias falas de moradores que demonstravam, ao mesmo tempo, seu descrédito com o debate e as propostas que pudessem dali surgir, conforme mostram as transcrições de muitas das Atas das Audiências.

Um texto tão anódino e amorfo que foi, sem qualquer modificação, aprovado pela Câmara Municipal, mas que trazia em sua indefinição uma armadilha: deixando para o ano seguinte, isto é, 2007, a determinação da LUOPSU e das Políticas Setoriais, a prefeitura passa a adotar nova tática no interior do Conselho. Uma vez aprovado o PD em tempo hábil – o documento foi entregue ao prefeito em uma reunião fechada do Conselho, sem maiores divulgações, a contrastar com a aprovação do denominado Plano Estratégico da Cidade, “São Luís + 400”²⁰⁶, que contou com “autoridades e representantes de vários segmentos da sociedade ludovicense” -, aqueles técnicos com maior experiência, que se mantiveram firmes durante todo o processo, foram sendo substituídos, paulatinamente, por jovens profissionais, recém-contratados; a este esvaziamento do Conselho foi correspondendo uma constante troca de seus presidentes, cada vez menos envolvidos com a questão urbana e sem nenhum compromisso com o PD. Neste período, o Conselho vai se dedicar a legitimar programas e projetos da municipalidade que, forçosamente, deveriam ter participado do processo do plano e que, no entanto, lhe são apresentados quando já se havia tornado lei²⁰⁷. Enquanto isso, o debate de fundo – a LUOPSU e as Políticas Setoriais – ficam a cargo de inoperantes GTs, até que no final de 2007, a equipe do IPPLAM, agora Instituto da Cidade, reconhece sua incapacidade de apresentar uma proposta para as questões e propõe a contratação de consultorias externas. Orçada em R\$ 500 mil, a proposta – que incluía a contratação do Instituto Polis, para assessor na revisão da LUOPSU - é formalmente aprovada pelo Prefeito, mas a iniciativa acaba com a posse, em maio de 2008, de um novo conselho que toma posse. Com alta taxa de renovação de seus representantes, a determinação da legislação urbanística de São Luís será tocada sob nova administração municipal.

Além de outra equipe de governo, que toma posse em janeiro de 2009, alheia ao processo anterior, somam-se os novos membros do Conselho da Cidade,

²⁰⁶ “O documento com a marca “São Luís + 400” é resultado de uma construção coletiva e inédita em São Luís. O Planejamento Estratégico será uma ferramenta importante aos futuros gestores, pois norteará as principais diretrizes do desenvolvimento da cidade. Entre as ações previstas no Planejamento Estratégico, que tem suas bases fincadas no desenvolvimento de forma sustentável, estão: a priorização do transporte coletivo; o incentivo ao uso de bicicletas; o combate ao turismo sexual e à violência sexual contra crianças e adolescentes; a diminuição da poluição causada pelos carros; a criação de novas indústrias socialmente responsáveis; a implantação da coleta seletiva; e a instalação de centro de reciclagem de resíduos sólidos; entre outras”. Disponível em: <http://www.portalmaranhense.com.br/noticia.php?id=2368>. Acesso em: 19 mai 2008

²⁰⁷ Constaram destas discussões os projetos do Espigão da Ponta da Areia, o PD de Iluminação Pública, a Ampliação do Aterro Sanitário da Ribeira, a Recuperação da Barragem do Bacanga.

sujeitos que irão se deparar com o tradicional contexto da baixa participação social, fato agravado pela inexistência – até 2010 – das Conferências das Cidades, espaço que tem funcionado como catalizador dos dispersos e reduzidos movimentos urbanos locais. A posterior dispersão propiciada pelo processo do Plano Diretor, apesar das tentativas de organização feitas pelo Núcleo Estadual do PDP, deixa tanto o governo local quanto o Conselho da Cidade sem qualquer referência quanto às demandas dos movimentos populares, agravando o produto que resultará da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano. Em condições de mobilização e organização populares, como as existentes em São Luís, o processo do PD demonstra toda sua inviabilidade em servir como aglutinador social e construtor da “consciência de uma necessidade”. Ainda que seja possível constatar uma aproximação política entre segmentos progressistas com atuação no urbano e um aprofundamento teórico por parte de determinadas lideranças sobre a dinâmica da cidade, o processo se demonstrou tão elitista quanto os antigos planos diretores do SERFHAU, pois acabam se limitando aos espaços “democráticos” das reuniões do Conselho da Cidade e dos grupos de trabalho que atuam em gabinetes. Apesar de realizado em estreita relação com o setor técnico do governo local – buscando influir em suas práticas de gestão -, a postura do primeiro escalão hierárquico do planejamento municipal não deixou espaço para mudanças na mentalidade do poder administrativo, comportando-se muito mais como uma barreira, impedindo que um debate social, em torno da inversão de prioridades das políticas urbanas locais, aflorasse do processo. Como a organização popular em São Luís ainda se caracteriza, essencialmente, como um movimento de urgência, todo o processo do PDP parece ter passado ao largo das preocupações das camadas populares.

4.4 Os Limites Estratégicos do Projeto da “Cidade de Todos”

A questão central a que importa dar resposta é a de saber qual é a nossa principal missão no poder local: ajudar a gerir o sistema capitalista, enquanto integrantes do aparelho de Estado, ou através da nossa acção contribuímos para a mudança social e a transformação da sociedade?

José Maria Prazeres Pós-de-Mina
Presidente da Câmara Municipal de Moura, Portugal

Qual a razão de tantos impasses e indefinições nos resultados da Campanha dos PDP? Por que neles não encontramos a reprodução ou, pelo menos, semelhanças com o caso de Diadema? As “administrações democráticas e

populares” não corresponderam às expectativas ou falharam a organização e a mobilização do movimento popular? Deveríamos atentar para a riqueza dos processos, onde ressaltam conflitos e disputas em torno do direito à cidade, em vez de buscar resultados imediatos e concretos, já que estamos tratando de uma luta política com objetivos a longo prazo? A complexidade da questão urbana e seu entrelaçamento com o planejamento urbano nos alertam para a necessidade de evitar simplificações e reducionismos ao analisar as experiências da Campanha dos PDP. Ocorridos recentemente e por muitos considerados ainda como inacabados, os processos dos Planos Diretores já contam com inúmeras avaliações de casos isolados (BUENO & CYMBALISTA, 2007; CARDOSO & CARVALHO, 2007), mas não há registro de qualquer tentativa de entendê-los em sua totalidade e a partir da própria história do movimento da Reforma Urbana. Desta maneira, o esforço que nos propomos e o desafio que assumimos tornam-se múltiplos, o que nos leva a tentar reunir o máximo de elementos do processo que nos possibilitem emitir algumas hipóteses, não apenas sobre os Planos Diretores, mas principalmente quanto às suas conseqüências para o projeto popular de Reforma Urbana.

Como é possível deduzir dos relatos das experiências dos PDP, gestores públicos, empresários do mercado imobiliário e profissionais do urbanismo, compõem o conjunto de interlocutores do movimento da RU que, espontânea ou forçosamente, irão negociar e pactuar um consenso, com os representantes das camadas populares, em torno de uma cidade mais justa. Entre aliados e oponentes, a estratégia adotada para a Campanha dos PDP parte de algumas premissas para a negociação e o pacto social, entendidas como capazes de assegurar um grande arco de alianças democráticas e que estão claramente enunciadas em diferentes ocasiões e que são: 1) a provável receptividade, por parte das administrações públicas – principalmente aquelas “democráticas e populares” -, a um projeto que poderia tornar mais racional o uso do território e a aplicação dos recursos públicos, em uma atitude que considera a ação do Estado essencial para o sucesso do processo; 2) a identificação com a proposta, por parte de um significativo número de técnicos, principalmente da área do Planejamento Urbano e do Direito, considerados aliados no desmonte do PD autoritário e na construção de um PD democrático, em uma relação direta com a construção de um novo “poder simbólico”; 3) a possibilidade de constituição, em todos os municípios obrigados a elaborar ou

revisar seu PD e a partir do apoio efetivo do Ministério das Cidades, de uma rede de movimentos populares, detentores de um conhecimento empírico valioso sobre a cidade ilegal, capazes de dar, aos planos, um conteúdo político favorável aos interesses populares. Examinemos, mais detalhadamente, cada um destes sujeitos e como reagiram às propostas e aos processos dos Planos Diretores Participativos.

Do ponto de vista da administração pública – ainda que possamos fazer uma pequena distinção entre o executivo e o legislativo municipais -, os processos demonstraram que o comprometimento com metas de racionalização do uso do território a serem possibilitadas pelos Planos Diretores é extremamente relativo, pois dependem das forças sociais interessadas em tal proposta e, no limite, esbarram na própria dinâmica capitalista que, segundo Mészáros, seria impossível de submeter a controles sociais (2002). Comprovando isso, mesmo naqueles casos em que os movimentos populares demonstraram possuir tal força, os procedimentos do planejamento urbano, incapazes de se oporem à natureza capitalista do Estado e à hegemonia do mercado imobiliário sobre a dinâmica urbana, possibilitaram a permanência da anarquia e dos privilégios, característicos do sistema. Levando a, no mínimo, um consenso e à indefinição de determinadas conquistas; acreditamos que o caso de Fortaleza, tanto no quesito de força social das camadas populares organizadas quanto na pressão hegemônica do mercado imobiliário sobre uma administração democrática e popular, é o melhor exemplo dos limites de um discurso racional e de justiça social. E que confirma as afirmações sobre aquelas administrações populares que, mesmo atentas e sensíveis às condições de ilegalidade e urbanização dos bairros populares, não conseguem ultrapassar a situação de segregação espacial, própria da cidade capitalista; Porto Alegre, com sua longa gestão petista e seu celebrado OP, afigura-se como a comprovação destes limites que, como bem constatou Lahorgue (2008), manteve cada classe social no seu lugar, ainda que procurasse diminuir as diferenças ambientais entre elas. Em uma atitude que se assemelha muito mais a uma ajuda para “gerir o sistema capitalista do que de transformação da sociedade” (PÓS-DE-MINA, 2007). Em tais condições, o poder da “base social das administrações democráticas e populares se demonstrou insuficiente para avançar no sentido de uma ruptura com o poder econômico”, pois a “inversão de prioridades” conta com a oposição de valores simbólicos e que estão em mãos das camadas médias e sua intelectualidade.

Pois, no fundo, as administrações públicas locais encontram-se espremidas entre o desafio da continuidade, isto é, assegurar as condições favoráveis à reeleição, e as inevitáveis influências advindas da região, da nação e do mundo. Enquanto as regras institucionais da democracia burguesa impõem padrões de desempenho - mensuráveis a partir dos interesses dos que detêm a produção de ideologia e o controle das fontes de informação²⁰⁸ e que configuram o poder simbólico local (DANIEL, 1988; 1990) -, o contexto externo determina o acompanhamento, ou mesmo a imposição, de certos procedimentos administrativos capazes de manter o dinamismo local, indispensável para o desenvolvimento capitalista. E aqui, mais uma vez, as condições econômicas de Porto Alegre nos permitem algumas considerações sobre a experiência do Plano Diretor no contexto de uma municipalidade premida entre a continuidade administrativa e um cenário de estagnação dos vetores de desenvolvimento local. Podemos acompanhar, nos diferentes processos analisados, os esforços das gestões do PT que tentam manter o discurso e o conteúdo popular, mas recorrem às novas fórmulas “estratégicas”, que exigem união de todos em favor do desenvolvimento urbano. Esta situação explica não apenas a “aliança” entre interesses empresariais e populares, como também a cooptação ideológica de muitos militantes de origem popular, que passam a abraçar bandeiras das classes médias e altas, em defesa dos bairros nobres, sem que isto sequer represente uma frente contra a segregação das camadas populares.

Nós fundamos em POA um movimento chamado Porto Alegre Vive em 2003, surgiu – sou um dos fundadores – porque há uma investida muito grande dos especuladores nestas áreas valorizadas, contra bairros nobres, bairros culturais antigos, e essa população que não participava e eles começaram a sentir o avanço dessa questão urbana em volta de suas mansões, de suas casas. E eles começaram a ser atingidos, diretamente, por isso e eles começaram a vir para cima da imprensa, do ministério público, da prefeitura e nós acabamos fazendo uma discussão e muitos deles queriam fundar um movimento isolado, do bairro, da região. E eu disse não, nós temos que fundar um movimento da cidade, porque a cidade toda é atingida com o impacto desses empreendimentos, não são só vocês, não é só no quintal de vocês. Aí nós fundamos, junto com essas áreas de classe média, classe média alta, o rico, todo esse pessoal está participando desse movimento que se chama Porto Alegre Vive. Esse movimento tem engenheiro, arquiteto, que são catedráticos nesta questão urbana (MATOS, 2007).

²⁰⁸ Dentro deste “cenário”, as possibilidades de inversão de prioridades – isto é, colocar a cidade informal e suas carências como centro das políticas públicas municipais – encontram resistências tanto em interesses privados como na própria condição de desordem urbana que o sistema vai engendrando e que coloca o desafio do trânsito, do meio ambiente, da segurança etc. com os temas caros às camadas médias e que, pelo entrelaçamento que têm como os interesses privados, acabam por conformar uma pressão do conjunto da sociedade, aquela “formadora de opinião”, sobre as decisões dos gestores públicos.

Neste sentido e do ponto de vista do desempenho do poder público identificado com o projeto da RU – o que significa falar das administrações do PT e, mesmo aí, com significativas variações de identificação e comprometimento com o projeto popular -, o balanço da campanha mostra que não existe uma estratégia partidária quanto ao tema e que, nos casos em que ocorreu um esgarçamento da disputa pela cidade entre setores do Capital e do Trabalho, como São Paulo e Fortaleza, prevaleceu aquela atitude própria do Estado, que se apóia na divisão da sociedade em classes (COUTINHO, 1989). Em uma mescla de secundariedade dada à luta urbana e indefinição do que seja o Partido e o Governo, os movimentos populares parecem cerceados entre o espontaneísmo da Campanha – que genericamente propõe politização do planejamento urbano, mas que não chegou a dar um sentido preciso a esta politização – e a consagração do bem comum, buscado pela administração municipal e que, sob a hegemonia capitalista, tende a penalizar os trabalhadores. Nem a justeza das demandas dos bairros de periferia, nem a pressão popular em audiências públicas, foram capazes de colocar a luta em outro patamar, isto é, além da legislação urbanística, limite inescapável do planejamento urbano. Como governo, o PT teve que se restringir à institucionalidade do processo - em São Paulo, via legislativo, em Fortaleza, por dentro do executivo -, enquanto ONG, o Movimento da RU parecia ter se esgotado na politização do planejamento urbano que, no seu entendimento, possibilitaria o surgimento de novos personagens. Mas os movimentos populares, que militam no interior do MRU, não encontram na relação com as bases – de resto, desmobilizadas e pouco estimuladas pelas práticas institucionais do MRU – forças e problemas capazes de modificar ou mesmo dinamizar o processo. Um impasse que deixa como saldo a desagregação da organização nacional do movimento, fator necessário e indispensável para articular política local e política nacional. Voltaremos a este ponto mais adiante, ao analisarmos o desempenho dos movimentos populares no processo do PDP. Por último, vale ressaltar outro aspecto, relativo à dependência do planejamento urbano para com o Estado, que se viu reforçada com a Campanha, pois o processo participativo – que exige divulgação, mobilização, organização das audiências, material impresso, acesso e alimentação – implica que será o governo municipal que dará o ritmo e a continuidade ao processo e, cada relutância ou oposição sua, provoca adiamentos, suspensões e descrédito nos resultados do PDP. Ainda que, mesmo naqueles casos de oposição velada do executivo ao projeto, o governo local

procure sempre justificar suas faltas, personalizando a culpa neste ou naquele funcionário ou setor da administração, pois não lhe interessa expressar uma posição contrária ao Plano Diretor, dada sua comprovada funcionalidade para os interesses políticos.

Com referência às possibilidades de uma frente crítica ao planejamento urbano tradicional, formada pelo campo profissional dos urbanistas, capaz de se colocar como aliada dos interesses populares, o balanço se apresenta mais negativo do que com relação às administrações municipais, pois o “compromisso” dos setores técnicos do urbanismo com o projeto da Reforma Urbana demonstra ter a mesma importância que sua identificação com o discurso do “desenvolvimento urbano”. Ou seja, para muitos dos profissionais haveria uma identidade entre os dois conceitos, o que os coloca, no mínimo, na instável situação de “pluma ao vento”, entre os interesses do Capital e as necessidades do Trabalho, contanto em última análise com os preceitos do planejamento urbano como âncora de suas posições. Se esta divisão acomete uma minoria dos planejadores, outros fatores tendem a desequilibrar a situação, levando a que a maioria dos membros da categoria acabe por favorecer os interesses capitalistas. Isto porque, tanto o mercado de trabalho tradicional dos arquitetos está muito mais concentrado na arquitetura do que no planejamento²⁰⁹ – o que leva os profissionais a pensarem em suas pranchetas -, quanto à questão da “participação popular” continua mal resolvida pela categoria, pois a “politização” do planejamento urbano e a inversão do processo – primeiro as demandas sociais, depois a solução técnica para ela, conciliando-as com os interesses do Capital – abalam o pedestal em que a tradição profissional sempre colocou o urbanismo. Apesar de sua direção nacional ocupar um lugar no Conselho Nacional das Cidades desde sua criação em 2003, não há notícias de que o IAB, em nível local, tenha abraçado o debate sobre a Reforma Urbana e o urbanismo democrático. Nestas condições, ainda que se “parta da desigualdade”, ela se submete ao “desenvolvimento urbano”, isto é, depende das condições favoráveis aos processos de acumulação e reprodução capitalistas. Se apenas uma pequena parte destas manifestações pode ser creditada a interesses corporativos e, em

²⁰⁹ O exemplo do PD de São Paulo, elaborado na gestão Luiza Erundina, quando a Secretaria de Planejamento Municipal teve que recorrer a reuniões semi-clandestinas com alguns dos principais escritórios de arquitetura da cidade, para costurar um mal-sucedido acordo que atendesse aos reclamos do mercado imobiliário, mostra bem a prática dominante dos profissionais e, decorrente disso, a visão comprometida com a parte da cidade em que trabalham e o tipo de projetos para os quais são contratados e dos quais dependem. (SINGER, 1995).

alguns casos, a pressões de clientes empresários – pois, afinal, eles compõem a cadeia produtiva do mercado imobiliário -, não podemos deixar de assinalar que o positivismo tecnocrata e as próprias relações destes profissionais com o Estado dão o pano de fundo de tais atitudes e posições em defesa do notório saber. E, em muitos casos, levando a convicções de que, fora da “ciência”, não há como enfrentar a questão urbana.

Pois sendo “competência do Estado” o planejamento urbano tende a estender sua dependência institucional aos profissionais do urbanismo, levando-os a uma relação de dependência histórica com o poder público, que se inaugura com a era Vargas (FELDMAN, 2005) e tem seus períodos de maior produtividade ligada a administrações federais desenvolvimentistas, sejam democráticas, sejam autoritárias (BURNETT, 2008b). Porém, como a utilização das “brechas do sistema” é uma prática recorrente na profissão – tanto à direita quanto à esquerda -, ela aponta para outra capacidade que teria o planejamento urbano, colocando-se acima mesmo de governos repressivos em sua missão de “harmonia social”. O único limite desta relação parece ser o respeito que o Estado deve reservar e preservar quanto ao domínio e controle da ciência urbanística e sua técnica por parte dos profissionais; mantida esta condição, até o mais repressivo dos regimes tem chances de contar com a colaboração dos urbanistas (SERRAN, 1976; FELDMAN, 2005). Mas a partir do momento em que são lançadas dúvidas quanto à capacidade da disciplina ou de seus operadores no enfrentamento da questão urbana, mesmo o mais democrático e tolerante governo passa a contar com a oposição ferrenha dos profissionais. Nestas condições, por mais justo e oportuno que sejam os objetivos sociais da proposta estatal, tudo ficará em segundo plano perante a defesa da prática científica do urbanismo e da capacidade de seus profissionais. E que parecem apontar para o valor ideológico que o planejamento urbano carrega e que teria a capacidade de contaminar teorias e práticas dos que nele se envolvem, que passam a vê-lo como algo acima da própria sociedade e seus interesses, capaz de aí interferir.

No que diz respeito aos professores e pesquisadores, como a discussão sobre a Reforma Urbana foi marginal nas universidades – algo ainda não estudado, mas que reduz o debate em quantidade e profundidade -, a academia pouco debateu os interesses populares na cidade e suas relações com os processos dos

planos diretores participativos²¹⁰. Pois, fora a produção dos anos 90, não encontramos contribuições para o aprofundamento do “urbanismo democrático”²¹¹. A inexistência da divulgação de sistematizações sobre as alianças no interior dos Núcleos Estaduais por Planos Diretores Participativos, onde teriam ocorrido aproximações entre a academia, os profissionais do urbanismo e os movimentos populares, se não permite uma posição definitiva sobre o tema, indica que dali não saíram maiores propostas, capazes de enriquecer os debates. Provavelmente, alguma produção ligada a pesquisas universitárias – monografias, dissertações e teses – tenha sido oportunizada pelo processo do PDP, mas sempre de forma reduzida, particularizada e com pouca divulgação. Mesmo reconhecendo o apoio recebido por parte de um reduzido número de membros da Academia, apoio esse sempre proclamado de forma isolada durante audiências e conferências, não há como confirmar que esta aproximação tenha sido oportunizada pelos processos dos Planos Diretores ou que, a partir deles, tenha frutificado em práticas comuns. Ao contrário, enquanto proliferaram manifestos, declarações e notas públicas de entidades profissionais sobre o risco de achincalhamento da “ciência do urbanismo” e em defesa da pureza dos “conceitos” técnicos, que deveriam se manter “inacessíveis” aos leigos, não há notícias de manifestos ou declarações originadas nas Universidades em favor da Reforma Urbana e dos processos dos PDPs.

Todas estas posições foram mais evidenciadas quando os profissionais, em vez de exercerem suas atividades na iniciativa privada, se desempenham na administração pública. E aí, há algo mais do que micropoderes, que se alimentam da fragmentação das ações públicas, ou relações antiéticas, que aproximam os funcionários dos empresários, e fazem daqueles profissionais defensores intransigentes das práticas e métodos tradicionais (MARICATO, 1996a; DANIEL, 1988, 1990), contribuindo internamente para corroer as propostas e enfraquecer os

²¹⁰ Tão contraditória quanto a posição do IAB é, ainda, aquela da Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura – ABEA que, ocupando um assento no CONCIDADES, mantém o currículo acadêmico divorciado do debate sobre o projeto da RU, assegurando-lhe o papel de bastião do conservadorismo e das “idéias fora do lugar e do lugar fora das idéias” (MARICATO, 2000).

²¹¹ Uma boa medida deste vazio teórico e prático relacionado com urbanismo e arquitetura de cunho popular, poderá ser comprovada nos próximos anos, com as obras sociais do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) do governo federal, e suas ações de urbanização e melhorias habitacionais em bairros de periferia. Verificar as proposições urbanas e arquitetônicas que, aproveitando a oportunidade, enfrentam o desafio de manter, como valores de uso, os espaços de vida das camadas populares em oposição à cidade do Capital, pode desvelar até que ponto o campo profissional do arquiteto conseguiu se apropriar do tema de forma distinta do período dos governos militares.

processos favoráveis às camadas populares. Se algo ensina a limitada experiência de São Luís é sobre a existência de uma espécie de corporativismo interno ao serviço público, que pode contagiar mesmo jovens profissionais, recém-admitidos no serviço público, a cerrarem fileira com posições tradicionalistas e conservadoras de técnicos mais experientes. Se a estes é possível reconhecer identidade política com a própria gestão municipal no poder, é viável considerar que os mais jovens são cobrados por uma lealdade do mesmo tipo e passem a ver, na oposição de setores populares e acadêmicos, interesses políticos que devem ser combatidos? Torna-se evidente que, mesmo em processos pouco esgarçados socialmente como o de São Luís, o acirramento dos debates e o agravamento dos conflitos não somente impõem a unidade do quadro técnico municipal, como o ataque ao planejamento tecnocrata, que a equipe de funcionários aparenta ter interesses em defender e o governo em conservar, acaba por colocar a todos sob o fogo das críticas; neste caso, defender as propostas da prefeitura significa defender suas próprias posições ou correr o risco de ser isolado de sua equipe. Sem contar que a carreira funcional implica em uma relação de reconhecimento de dedicação e lealdade, que pode resultar em cargos, cursos e viagens, verdadeiras oportunidades de crescimento profissional, condições que podem levar a uma crise de consciência, mas que não é impossível de ser racionalizada, sob a justificativa de que os grupos de oposição movem-se por interesses políticos, contrários aos que estão no poder. De certa maneira, a hegemonia política do Capital também é responsável por estas atitudes, fazendo os integrantes do governo pensarem a partir dos interesses da acumulação e reprodução, que passam a assumir o caráter de “governabilidade” da gestão a que servem. Este procedimento leva a tomar decisões sobre o que pode e o que não pode ser modificado segundo o critério da manutenção de determinados aspectos do *status quo*. Além do que, na maioria dos casos, o relativamente baixo poder de decisão dos interlocutores e representantes da administração os leva a prestar contas e receber orientações de escalões superiores que, sim, preservam micro-poderes ou interesses econômicos e políticos.

A terceira perna do tripé de sustentação da Campanha dos Planos Diretores Participativos - a constituição de redes de movimentos populares, capazes de possibilitar o embrião do “urbanismo democrático” -, apesar da posição decisiva e do papel estratégico que deveria ocupar, mostrou uma irregularidade e uma debilidade que, examinadas mais de perto, confirmam nossas observações sobre o caráter que

foi assumindo a elaboração do PD, no qual o planejamento urbano, pensado como meio, passa a ter, no ordenamento territorial, a finalidade do processo. Ao concentrar o eixo das ações na “ciência urbanística” – que exige um período mais ou menos longo de elaboração e um corpo relativamente complexo de conhecimentos, – a tática de debater a cidade se mostrou contrária a qualquer estratégia de mobilização e organização. Contra o extenso período, próprio do planejamento urbano, de discussões em torno de metas de ordenamento territorial, dificultando que os leigos tenham o controle do processo, independente da classe social a que pertençam²¹² – ainda que tais metas se relacionem diretamente com acesso à terra e a moradia e estejam concretamente exemplificadas nas “leituras comunitárias” -, nada conseguiu mudar o projeto do “urbanismo democrático”. Pois os processos do PDP assumiram a complexidade própria do planejamento urbano tradicional e excludente, exigindo a concentração dos esforços na legibilidade de seus conceitos, normas e índices. Por isso, a literatura elaborada no intuito de popularizar o Plano Diretor teve que, obrigatoriamente, abordar a diversidade e a complexidade urbanas. A redução dos participantes às lideranças já engajadas na luta urbana, fato que foi, constantemente, motivo de críticas e tentativas de desqualificação dos processos por parte de setores econômicos²¹³, comprova não apenas a baixa mobilização popular em torno do PDP. Como esta tendência não foi revertida com o andamento das audiências, provavelmente devem ter falhado os esforços de articular, de forma sistemática, os delegados e as bases que se encontravam nos bairros. E aqui, mais uma vez, fica a lacuna quanto à atividade dos Núcleos Estaduais, responsáveis pela divulgação e mobilização social, bem como de um balanço da Campanha sobre a efetiva expansão e consolidação do ideário da Reforma Urbana na sociedade, principalmente entre as camadas populares, identificando o sentido e as conseqüências tomadas pela possível disseminação do projeto.

²¹² A iniciativa do SECOVI-SP que, através do engenheiro Claudio Bernardes, elaborou um guia para os associados da entidade, buscando tornar inteligíveis as incontáveis situações cobertas pela legislação urbanística - e que foi utilizado nos debates do PDE-SP, mas também na produção capitalista da entidade -, é prova da especialização que o tema exige e que, no meio empresarial, se materializa no trabalho permanente de assessores e consultores, indispensáveis para conquistar lucros, mas também para assegurar “direitos adquiridos”.

²¹³ Segundo Claudio Bernardes, representante do SECOVI-SP nas discussões do PDE-SP, a entidade chegou a contratar uma pesquisa sobre o percentual da sociedade paulista que teria participado das audiências e qual o entendimento que tinham do que seria um Plano Diretor, com resultados estatísticos – segundo ele – que beiravam 98% de ausência e desconhecimento completo do tema (BERNARDES, 2007).

Ainda sem tais dados, e baseando-se em um consenso generalizado sobre o nível de participação nos processos, é possível levantar algumas questões sobre as relações das camadas populares com o PDP. Além de disponibilizar aos governos locais uma legislação capaz de contribuir para a construção de uma cidade de todos, há, na tática da Campanha Nacional, o objetivo da mobilização e da organização das camadas populares, a ser alcançado pela conscientização do processo de espoliação urbana de que são vítimas e que, em significativas experiências, foi claramente desvendado. Mas a consciência de uma situação não implica, necessariamente, em mobilização para mudá-la (BETTO, 1986). Na verdade, dependendo das condições desta tomada de consciência, ela pode levar a uma aceitação passiva do estado de coisas – ao considerar que as forças interessadas na mudança se encontram em situação histórica desfavorável - ou a um envolvimento político que tenha o Estado como centralidade. E, nesta última possibilidade, se incluem os casos de cooptação das lideranças, que passam a ser remuneradas para desenvolverem trabalhos de cabos eleitorais de vereadores e mesmo de prefeitos ou, em outro extremo, a receberem ofertas de postos na burocracia estatal para desempenharem-se como conhecedores daquela realidade, a serviço de gestões da direita ou da esquerda. As duas opções, reconhecidamente utilizadas com êxito nos processos de elaboração de Planos Diretores – que não são novas nas relações do Estado com os movimentos populares, por isso mesmo não se restringindo às situações criadas pela campanha do PDP (GOMES et al., 2007) -, tiveram efeitos idênticos: ambas aumentam, nas bases, o senso comum sobre os limites de mudanças da realidade e a desconfiança nos processos participativos. Como afirmava aquele dirigente do MST, como a vida é dura e grande parte dos militantes dos movimentos populares não escapa às precárias condições de sobrevivência, estas situações acabam por semear confusões e dúvidas no seio das organizações, tornando muitas delas presas fáceis da cooptação do clientelismo.

Por outro lado, a própria dimensão e complexidade do debate sobre a cidade, levando à inclusão de temas de interesse de outros setores sociais - tenham sido ou não incluídos propositadamente, com a intenção de confundir ou diluir aquelas questões de interesse popular –, não permitiu que o esperado antagonismo Capital x Trabalho se explicitasse como conflito central em torno de estratégias urbanas; preservação ambiental e mesmo “vocação” da cidade – um termo que compatibiliza desenvolvimento urbano com crescimento econômico local - acabaram

por assumir certo protagonismo nos processos que, ou contribuíram para criminalizar as reivindicações dos mais pobres ou então os desqualificaram como capazes de propor alternativas condizentes com o “desenvolvimento urbano”. Se esta constatação demonstra a limitação de uma estratégia que se esgota no objetivo de “politizar” o debate sobre a cidade – pois esta politização pode assumir muitos e imprevisíveis rumos -, por outro lado expõe a inexistência de uma tática a ser implementada pelos movimentos populares nos processos. E que acabou deixando fora dos debates o tema do orçamento municipal, indispensável para comprometer os investimentos com as metas do PD; a falta dessa discussão, inalcançável pelos processos, demonstra a permanência do “plano discurso”, que parece se justificar através do preconceito em legislar em causa própria. Tática que os empresários, através de seus órgãos de representação, souberam muito bem exprimir em suas atuações e que foram claramente expressas por dois de seus representantes em São Paulo e Porto Alegre, em uma clara evidência da posse de uma estratégia de caráter urbano nacional e de controle de espaços reservados onde os investimentos são decididos em favor do “desenvolvimento urbano”:

Nós nunca decidimos interesse próprio, nunca discutimos questões de interesse próprio, todas as discussões que nós fazemos e todos os pontos que nós levantamos têm um caráter institucional da cidade ou de economia da cidade. Nunca discutimos perímetro, aonde vai por aquilo, porque senão nós íamos perder a condição de diálogo. Óbvio que nossos associados têm interesses pontuais inúmeros, mas nunca discutimos isso. Então sempre a nossa discussão foi o seguinte, a questão sempre é seguinte: Nós trabalhamos nesta cidade, se esta cidade for uma porcaria, for ruim, quem vai querer morar aqui? Ninguém, então nós não vamos conseguir vender nada aqui. Portanto, nós queremos que a cidade seja boa, portanto em nenhum momento nós podemos propor qualquer medida que vá beneficiar, temporariamente, o mercado imobiliário e possa, a longo prazo, prejudicar a cidade. Então, sempre as discussões são neste sentido, óbvio que nem todas as medidas são 100% ideais, mas aí você tem que começar a pesar: olha, isso não é absolutamente ideal para a cidade do ponto de vista urbanístico, mas do ponto de vista econômico, é muito importante, então você tem que pesar as duas coisas e fazer uma simbiose (BERNARDES, 2007).

Tem uma frase lá no SINDUSCON e eu que estou lá há 25 anos, diz o seguinte: o que não é bom para a cidade, o que não é para a sociedade, não é bom para o SINDUSCON. Parece hipocrisia, mas é verdade. Nós trabalhamos em Porto Alegre, nós moramos em Porto Alegre, nossos filhos moram em Porto Alegre, nós gostamos de Porto Alegre, nós não achamos que o que estamos fazendo é ruim. Nós achamos que, além dos nossos interesses, interesses de nossa cidade, nosso pressuposto é que nós precisamos fazer uma cidade mais justa socialmente e nós achamos que dar emprego e ter empresas fortes e promover a moradia, inclusive para pessoas que hoje não têm condição, através de instrumentos como o solo criado, é ser cidadão sim. Nós achamos que nós estamos cumprindo nosso papel. (CHWARTSMANN, 2007)

Concordemos ou não com tais afirmações - e muitos de nós sabemos que elas encobrem justamente aqueles interesses privados que explicam as atuais condições de segregação e desigualdade territorial das cidades brasileiras, pois estão vinculadas ao controle dos investimentos públicos e a salários aviltantes, que se combinam para impedir o acesso dos trabalhadores a terra urbanizada e bem localizada -, devemos ressaltar nelas o conteúdo, dirigido para toda a sociedade e que se constitui em um projeto bem sucedido de hegemonia sobre a comunidade urbana²¹⁴. Ainda que possamos argumentar que tal hegemonia utiliza volumosos recursos para campanhas na mídia, nas quais os empresários relacionam o futuro de seus negócios com a vida de cada morador (VILLAÇA, 2005), como um misto de promessa e ameaça pairando no ar, devemos lembrar que Gramsci já havia ressaltado que estes são os ingredientes da própria hegemonia de classe, reunindo dominação e direção. E é justamente essa atitude e essa proposta dos representantes do mercado imobiliário que não somente impõem limitações às justas reivindicações populares, mas erguem barreiras contra as reclamações das classes médias e a qualidade de vida dos seus bairros, relativizando a preservação ambiental e permitindo que políticos, gestores públicos e profissionais do urbanismo defendam os interesses capitalistas sob a capa do próprio “desenvolvimento urbano”.

Porém, como a meta maior do MRU é transformar a cidade capitalista em uma cidade de todos, foi a própria cidade do capital que se constituiu em objeto de análise e de proposta, por parte do movimento, visando a sua reforma. Como vimos, ainda que pensados para atender as necessidades das camadas populares, os processos dos PDP apresentam-se como oportunidade para todas as classes sociais incluírem seus próprios projetos de cidade. Se os representantes do capital imobiliário participam defendendo seus interesses e direitos, tradicionalmente inscritos na legislação urbanística – zoneamento, lei de uso e ocupação do solo, operações urbanas e mesmo solo criado -, não deixam de aproveitar a ocasião para

²¹⁴ O papel da liderança do mercado imobiliário no desenvolvimento urbano é um lugar comum no discurso político brasileiro, tal como mostra a apresentação feita pelo então prefeito municipal, Jose Serra, do livro sobre o PDE de São Paulo do diretor do SECOVI-SP, Claudio Bernardes: “A cadeia produtiva da construção civil é, certamente, uma das mais vitais para a cidade. Em primeiro lugar, por definir o próprio espaço, a cidade em si. Além disso, a indústria imobiliária, mais do que ferramenta para a construção e transformação do espaço, é uma das geradoras da dinâmica social e econômica que alavanca e orienta a localização das diferentes atividades no território urbano. Mas do que tudo, como economista, não posso deixar de valorizar seu papel de forte geradora de emprego e renda” (BERNARDES, 2005:7).

consolidar a liderança sobre a ideologia do “desenvolvimento urbano”, fortalecendo aquela identidade que têm com o progresso, a modernidade e a geração de emprego e renda. As classes médias, ao personificarem os interesses de proprietários que defendem a valorização dos seus imóveis, se colocam contra os empresários que adensam os seus bairros de moradia e, também, contra as ocupações de baixa renda que ameaçam estes locais com a desvalorização e a criminalidade. Se estas observações indicam que o projeto popular tem contra si o poder econômico e o poder simbólico, o mais importante a destacar é que, nesse processo e mais uma vez, o que se reforça é a centralidade da cidade capitalista na discussão da Reforma Urbana, que passa a ser a referência para toda a sociedade, inclusive como espaço de “inclusão” dos trabalhadores. Desta forma, a brecha para atuação dos mais pobres se resume em reivindicar sua inserção em “áreas urbanizadas e bem localizadas” - que vai contra empresários e classe média, deixando o poder local reticente - e na demanda de recursos para qualificação urbanística e regularização fundiária de seus locais de moradia, medidas que devem contar com a necessária “inversão de prioridades” do governo. Que não pode, ainda que proceda à mais radical das “rupturas” com o poder econômico, deixar de considerar as demandas da cidade que continuará capitalista. A primeira gestão de Jarbas Vasconcelos (LEAL, 2003), mas também a de Luiza Erundina e mesmo do PT em Porto Alegre, comprova a inescapável obrigação de investir em grandes obras nas áreas nobres, sob pena de ter suspensa, por derrotas eleitorais, aquela exigida continuidade da gestão municipal.

Apesar de muitos pesquisadores e militantes se envolverem com análise e prognósticos sobre os processos, os conflitos e os impasses provocados no núcleo do poder local pelos PDP, a questão central nos parece ser outra. Pois ainda que a reivindicação popular tenha partido de uma base radical – o reconhecimento da propriedade conquistada coletivamente, verdadeira “ruptura com o subjetivismo individualizante do direito burguês, que cria novo modo de aquisição da propriedade, rompendo com o conceito de venda e compra” (BALDEZ, 2003, p. 90)²¹⁵ –, foram as condições de existência e dinamismo da cidade capitalista que determinaram, cada vez mais, os limites e os horizontes da Reforma Urbana, agora prisioneira daquilo

²¹⁵ Ressaltemos que tal radicalidade é, cada vez, mais marginal ao projeto da Reforma Urbana, conforme a adoção dos procedimentos do Direito burguês que foi conquistando lugar privilegiado e centralidade na luta pela “cidade de todos”.

que pretendia mudar. Conseqüência disto: todo o arcabouço legal e técnico do urbanismo democrático se resume a uma submissão ao padrão econômico e ideológico da cidade capitalista que tem, com sua conformação espacial, uma correspondência inescapável. Pois a perversa divisão econômica e social do espaço não é fruto da incapacidade de gestão do Estado ou insensibilidade das camadas dirigentes para com a sorte dos mais pobres; tampouco tem seus fundamentos em preconceitos arraigados na sociedade brasileira, tais como “egoísmo ou perversidade das elites brancas”. Ainda que assuma, no Brasil, aspectos de “tragédia urbana”, ela não é outra coisa senão resultado da exploração e dominação capitalistas, que têm como corolário a necessária existência de trabalhadores despossuídos de qualquer condição de vida e obrigados a vender sua força de trabalho (ENGELS, 1974). Situação que, na atual condição conjuntural de enfraquecimento da força política dos trabalhadores e reestruturação produtiva, inevitavelmente implica em agravamento das condições de vida dos mais pobres, a se refletir principalmente nas cidades, devido sua visibilidade, mas que está presente também na área rural, onde o grande capital já se fez presente, rompendo com a realidade dos que vivem da economia familiar e transformando-os em “trabalhadores livres”.

Se, tanto a produção teórica quanto o acúmulo de lutas populares demonstram que o MRU tem compreensão desta realidade e a devida consciência de que não há como, através da intervenção sobre as condições de vida urbana das camadas populares, mudar as causas que lhes originam, como explicar, então, ter o movimento enveredado por este caminho, que parece querer mudar a cidade capitalista sem que ela abandone sua essência? Entender o caminho adotado pelo MRU, que parece substituir o apoio da burguesia nacionalista naquele projeto desenvolvimentista dos anos 50 e 60 pela opção política das administrações democráticas e populares em favor de um programa de cidadania e democracia plenas, exige uma análise mais profunda do próprio conteúdo dos Planos Diretores Participativos que, no processo da Campanha Nacional, foi transformado em instrumento estratégico de Reforma Urbana.

4.4.1 Plano Diretor Participativo, de instrumento a eixo da Reforma Urbana

Acaso o troglodita com sua caverna, o australiano com sua cabana de adobe e o índio com seu lar próprio podem realizar alguma vez uma insurreição de junho ou uma comuna de Paris?

Friedrich Engels

Começemos nosso percurso exploratório sobre o significado que o Plano Diretor irá assumir para o projeto da Reforma Urbana, a partir de seus próprios objetivos e dos entendimentos que dele passam a ter muitos dos militantes do movimento e, sem perder de vista aquelas questões que nos interessa responder, verifiquemos se é possível emitir um parecer sobre a tentativa de construir, através da Campanha dos Planos Diretores Participativos, um novo planejamento urbano. Um sem número de declarações, e mesmo avaliações e análises feitas até aqui sobre a experiência, parecem apontar para uma concordância generalizada em torno do fato de que os esforços táticos teriam contribuído - para alguns mais, para outros, menos - para fazer avançar o projeto da Reforma Urbana. Ou seja, não obstante muitos percalços, frustrações e desapontamentos, após dias, semanas e meses de trabalho, em torno de mesas de reuniões, nas audiências e plenárias, participando de “oficinas de capacitação, debatendo leituras técnicas” e elaborando “leituras comunitárias”, o processo da Campanha teria: “politizado o planejamento urbano, desmistificado o tecnicismo do plano diretor, entrado na agenda pública” (SHASBERG, 2007), tendo mesmo “constituído uma nova cultura, reconceituado o PD, criado cidadania, construído democracia, revigorado o planejamento, tirando-o das tumbas, inclusive para os jovens profissionais”, além de ter “disseminado o Movimento da Reforma Urbana no país, pois deu forças políticas ao movimento” (ROLNIK, 2007).

Mesmo para aqueles que não se situam com tanta identidade em relação à Campanha do PDP, e se expressam com falas mais prudentes e mesmo reticentes, pode-se encontrar alguma virtualidade nos Planos Diretores, pois “seguramente a sociedade brasileira nunca discutiu tanto a política urbana estimulada pelas Conferências das Cidades e por essa Campanha do PD participativo”, além do que seria possível constatar que “novos atores políticos estão surgindo em todo o país e o debate sobre o universo urbano se amplia de forma inédita, pois pela primeira vez ele é democrático” (MARICATO, 2007b); atitude que se repete nas análises daqueles reconhecidamente críticos em relação ao Plano

Diretor, e que identificam “realismo e politização” nos planos que “suscitaram conflitos”, ainda que tais conflitos tenham “inviabilizado a aprovação ou representado a derrota das forças populares” (VILLAÇA, 2000).

Mas há, também, pesquisadores que, mantendo-se no campo das probabilidades, afirmam que o “enquadramento institucional dos Planos Diretores é necessário para garantir continuidade e definir prioridades, principalmente nas cidades brasileiras” (SOMEKH, 2008) ou mesmo que “o Plano Diretor pode se tornar um ponto de partida institucional para que se expressem todas as forças que efetivamente constroem a cidade” (FERREIRA, 2003). Ou, então, aqueles que reforçam outras possibilidades, a partir da força da Lei, pois o Plano Diretor se caracteriza como “plano imperativo por suas diretrizes serem impositivas para a coletividade, apresentando um conjunto de normas de conduta que os particulares ficam obrigados a respeitar” (SAULE Jr., 2002:77-78), o que traz como conclusão que “o plano diretor, em resumo, irá permitir que seja retirado do Estatuto da Cidade o proveito social que a nova lei oferece”. (BASSUL, 2006)

Contraditoriamente a estas afirmações, que realçam o aspecto promissor ou mesmo produtivo dos planos, pode-se constatar, nas falas de alguns dos mesmos personagens, que o processo tem outro lado, no qual derrotas e impasses se acumulam. Tais constatações abrangem um amplo espectro, indo desde questões secundárias, pois através da campanha “não houve muito sucesso na mídia, tampouco ela foi capaz de impedir a compra-venda de planos”, até aspectos que esbarram em competências constitucionais, pois as possíveis “alterações nos PDP, devem ser controladas e enfrentadas pelos municípios”, que apresentaram “um processo desigual”, dependente “da capacidade técnica, da mobilização, do capital imobiliário, do governo” (SHASBERG, 2007). Por outro lado, são constatadas determinadas relações entre interesses políticos e econômicos, contrários ao processo, uma vez que “as prefeituras fizeram, elaboraram e entregaram nas Câmaras, mas só 30% estão aprovados”, reconhecimento de atitudes do legislativo que não isenta o poder executivo porque o “prefeito fica com medo de bancar”, colocando-se em uma verdadeira encruzilhada “porque se ele cede demais para o mercado, a base popular o mata, se ele não cede para o mercado, a Câmara acaba com ele”. Confirmação de que “a prefeitura continua dentro da lógica do mercado, investindo nas áreas valorizadas, fazendo coisas, projetos novos, que nem entraram no plano diretor” (ROLNIK, 2007).

Como podemos observar e tal qual um consenso em relação à Campanha do PDP, as declarações aqui reproduzidas confirmam seus avanços e impasses, vitórias e derrotas²¹⁶, porém sem avaliar ou condenar expressamente os processos. Postura que pode contribuir, de certo modo, para manter esperanças - ou ilusões, como diria Villaça (2005) - em torno do planejamento urbano. E, conseqüentemente, sustentar a validade e a necessária permanência da mobilização em torno dos Planos Diretores, aprovados ou em processos de aprovação. Esta atitude generalizada em relação às ambíguas conseqüências dos Planos Diretores Participativos, apesar de possuir variados pontos de vista e distintas posições críticas, se caracteriza por analisar, com certa unanimidade, o PDP dentro do seu próprio e limitado universo. Por este ângulo, que não deixa de levar em consideração as vinculações que o planejamento urbano mantém com a política, a economia e mesmo a ideologia - pois há inúmeras referências ao clientelismo, ao patrimonialismo, aos interesses privados, às alianças eleitoreiras, ao elitismo e à tecnocracia²¹⁷ -, todo o possível foi feito, pois a ocorrência de conflitos e pactos como nunca antes, neste ou em outro país, em torno da política urbana municipal, demonstra a radicalidade do caráter assumido pelos Planos Diretores Participativos. Radicalidade que estaria expressa no abandono do “plano-discurso” e na adoção de uma postura centrada na disputa efetiva por espaço urbanizado e por políticas favoráveis às camadas populares. Desta forma, podemos afirmar que há, em muitas das declarações, um consenso implícito em torno da validade do PD, abonando sua capacidade para “politizar o debate”, expondo a injustiça urbana, os interesses privados e a omissão/opção do poder público, com claras conseqüências para o espaço da cidade. A partir desta explicitação da dinâmica urbana capitalista e ainda pela via do Plano Diretor, este consenso parece sugerir a validade da continuidade da luta para inscrever direitos urbanos ou, no caso de isto já ter ocorrido, exigir a implementação de políticas públicas capazes de modificar tal realidade, até chegar

²¹⁶ Sintomaticamente, a maioria das análises críticas sobre o projeto da Reforma Urbana e das ações em torno dos Planos Diretores Participativos leva como título: “alcances e limites” ou “possibilidades e impasses”, em uma inequívoca demonstração da posição de tais avaliações, claramente indefinidas sobre algo cujas conseqüências ainda estariam por se materializar.

²¹⁷ Em recente entrevista a um jornal de São Paulo, a arquiteta Raquel Rolnik se refere a que “no Brasil há muito se discute cidade com olhar múltiplo”, afirmando que “tal percepção surgiu na academia, nos setores populares, no debate político em torno da reorganização dos partidos. Alguns livros publicados na época - posso citar Crescimento e Pobreza, organizado por Fernando Henrique Cardoso e editado pela Arquidiocese de São Paulo - já traziam reflexões importantes sobre urbanismo, democracia e desigualdade” (ROLNIK, 2009).

assim à “cidade de todos”. Ou seja, o verdadeiro saldo da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos e conseqüência lógica dos processos do PDP, parece ser a inegável prevalência do planejamento urbano no interior do MRU, agora um “instrumento” consagrado e consolidado como espaço de luta em favor das camadas populares.

Indo um pouco mais além desta constatação, teria o Plano Diretor deixado de ser, simplesmente, “instrumento da RU”, superando aquele momento de impasse do final dos anos 80, quanto à questionável utilização do planejamento urbano como espaço de luta dos subalternos? Seria válido entender que, durante a Campanha Nacional, simultaneamente às longas audiências e consultas públicas, nas acirradas negociações e nos complexos estudos técnicos, uma determinada compreensão foi predominando no interior do movimento e outro fenômeno frutificou durante os processos? Teria a permanência da mobilização do MRU em torno do “instrumento da reforma urbana” transformado, paulatinamente, o PD em um dos eixos principais da luta do Movimento da Reforma Urbana? A predominância desta compreensão se explicaria pelo “poder de sedução” da proposta do “planejamento urbano democrático”, que teria a capacidade de pensar a totalidade – não apenas do território, tal qual o urbanismo modernista -, mas principalmente incluir a participação dos sujeitos em conflito e pactos em torno de interesses antagônicos. Uma sedução de origem intelectual, de raízes idealistas e positivistas, que - mesmo reconhecendo a cidade como resultante da divisão social do trabalho e não uma arquitetura, fruto da divisão técnica da edificação e, portanto, de limitada racionalização e controle²¹⁸ - tende a transformar em finalidade aquilo que se inicia apenas como um meio.

Por este caminho, a idéia de alcançar, via politização do PD, uma “cidade para todos” termina por assumir centralidade na luta urbana, fazendo convergir para ele todas as demais estratégias do movimento da RU. Porém, aqui há outra questão a apontar, pois esta centralidade não seria a do PD, que continua sendo visto como um “instrumento de RU”, isto é, um meio para alcançar a justiça urbana. A verdadeira hegemonia parece ser, agora, de algo a ser alcançado através do Plano Diretor: o ordenamento territorial da cidade do capitalismo periférico. Símbolo e síntese do pacto em torno da “cidade de todos”, capaz de assegurar “terra

²¹⁸ “A cidade poderia ser controlada de tal forma que o seu crescimento, seus problemas, podem ser resolvidos dentro da mais perfeita racionalidade e harmonia como ocorre no interior de uma fábrica...como se fosse possível resolver os problemas sociais a partir do ordenamento espacial”. (QUINTO Junior, 1988, p. 81-82)

urbanizada e bem localizada” para os mais pobres, o ordenamento territorial é a meta maior a ser alcançada pelo Plano Diretor, pois capaz de respeitar identidades sócio-culturais, racionalizar o uso do solo urbano, dominar privilégios, controlar a gestão pública, preservar recursos ambientais, enfim assegurar o futuro sustentável. Se, no campo mental, o PD é assumido como instrumento da Reforma Urbana, o ordenamento territorial é sua concretude territorial e a imbricação entre ambos representaria a subordinação das metas do MRU, agora não mais apenas ao Estado “previsor e provedor”, mas também à economia e à ideologia capitalistas. Pois tanto o horizonte quanto a referência do movimento passa a ser a cidade capitalista, que deve ser disputada e mesmo conquistada pelas camadas populares.

Mas, como a idéia de submeter a dinâmica econômica capitalista ao atendimento das necessidades dos mais pobres é uma falsa idéia, pois irrealizável através do próprio sistema, o que ameaça o projeto da RU é sua submissão aos interesses de acumulação e reprodução, o que implica na aceitação ideológica dos valores que sustentam e movem a economia e a política dominantes, expressos na idéia do “desenvolvimento urbano”. Pois, mobilizados em torno do Estado, todo o esforço em incluir os mais pobres na cidade sofre da compulsória inclusão nas determinações que regem a produção imobiliária capitalista e mesmo as decisões dos políticos locais. Mas, se o caráter econômico e político, próprio do capitalismo, comanda “ganhos” da Reforma Urbana, os valores ideológicos do sistema de produção de mercadorias ameaçam o potencial revolucionário do movimento da RU. Por isso, quando examinamos a proposta e os resultados do PD como “instrumento de Reforma Urbana” de uma maneira mais ampla e, ao mesmo tempo, mais profunda, aquela sua radicalidade além de aparente é, também, contraditória e negativa. Pois ao demandar igualdade e racionalidade urbana no interior da cidade capitalista, utilizando um instrumento sob rígido controle do seu Estado, não apenas se luta por uma ilusão como também se adota algo ilusório como arma prioritária. A ilusão da “cidade de todos”, bandeira que mantém esperanças na reforma do capitalismo pela via preferencial da reforma do seu próprio Estado, pretende ser alcançada tendo como “instrumento” outra ilusão, o planejamento urbano, originado na e para a cidade capitalista (PICCINATO, 1993). Mesmo quando parece cumprir suas metas – materializando em mapas o pretendido ordenamento territorial, inscrevendo perímetros no Direito burguês -, grande parte da possibilidade de

realizar a planejada miscigenação socioespacial continuará submetida à “vontade política” e dependente da anuência do desenvolvimento urbano capitalista.

Como vimos nos inúmeros exemplos apresentados neste trabalho, alguns com mais de quinze anos de ocorrido, são raros até mesmo os casos nos quais tenham sido realizadas a regularização fundiária e a urbanização de áreas periféricas de moradia das camadas populares. E não existe sequer um caso em que aquela seqüência de conquistas dos Planos Diretores foi totalmente efetivada em áreas populares “bem localizadas” ou que se encontrassem no caminho da expansão das áreas de interesse do mercado. Isto porque o capital imobiliário não pode abrir mão de “terra urbanizada e bem localizada”, pois ela representa a matéria prima, o seu meio de produção essencial²¹⁹, e a luta em torno dela, ainda que seja radical - por questionar um fundamento da reprodução capitalista -, se ela tiver como fundamento a institucionalização das organizações populares, seus limites estão postos. Pois, ainda que uma excepcional aliança da força da organização social com decisão política do governo local permita tomar, eventualmente, territórios ao mercado imobiliário, tal efetivação se esgotaria em si mesma, sem conseqüências transformadoras. Além do resultado que poderia fazer dos subalternos proprietários de imóveis valorizados – situação difícil de ser mantida -, haveria de considerar as conseqüências da inevitável adequação dos novos moradores aos padrões sociais dos vizinhos e a imprescindível racionalidade que o uso do solo teria de adotar, com seu valor de uso subordinado pelo agora conquistado valor de troca (LEFEBVRE, 2008). Ou seja, subsumidos na lógica de proprietários, os novos moradores, sem deixar de ser subalternos, serão também instrumentos e veículos da ideologia burguesa e, como quaisquer outros, passarão a reivindicar investimentos que possam favorecer, cada vez mais, os seus locais de moradia, agora inseridos no interior da cidade capitalista (HARVEY, 1982). Porém, como são mínimas as possibilidades de que tais medidas beneficiem um número significativo de trabalhadores, o mais grave desta estratégia não é o que ela pode alcançar, mas aquilo que ela mantém como promessa. A hipótese de uma Reforma Urbana através da qual se aspira que “as classes despossuídas sejam elevadas ao nível das

²¹⁹ Uma situação claramente exposta pelo PD, principalmente em Fortaleza e em São Paulo, foi justamente a luta sem trégua travada pelo mercado em defesa de seus “direitos” sobre áreas com potencial de valorização. A afirmação do diretor do SECOVI-SP, Claudio Bernardes, de que existe “um grupo de trabalho que chama ‘fábrica de terrenos’, o pessoal fica pensando idéias de como gerar terrenos, fisicamente ou virtualmente, através de coeficientes maiores”, demonstra o papel estratégico da reserva fundiária para a produção imobiliária (BERNARDES, 2007).

classes possuidoras”, significa o mesmo que pretender que “todos os trabalhadores assalariados possam ser transformados em capitalistas sem deixar de ser assalariados” (ENGELS, 1974, p. 54-55). Ao reforçar a falsa idéia de conquistar uma cidade mais justa, intervindo nos interesses capitalistas imobiliários pela intervenção do Estado – neutro e racional – o projeto parece propor uma mudança epidérmica mantendo intacto o organismo que se encontra sob a sua superfície. Atitude que subverte as próprias bases revolucionárias do movimento da Reforma Urbana, pois

A característica essencial do socialismo burguês é que pretende conservar a base de todos os males da sociedade presente, querendo ao mesmo tempo pôr fim a estes males. Os socialistas burgueses querem, como já disse o Manifesto Comunista, “remediar os males sociais com a finalidade de consolidar a sociedade burguesa”, querem a “burguesia sem o proletariado” (ENGELS, 1974, p. 55).²²⁰

Mas ainda nos resta analisar o processo através do qual o projeto da RU de interesse popular vai negando aquele seu caráter transformador inicial e assumindo o atual conteúdo reformista, submetido aos valores do sistema, expressos na cidade do capital. Esta metamorfose está parcialmente esclarecida pela institucionalização da luta urbana e a crença no direito burguês (BALDEZ, 2003), que foram se cristalizando nas propostas e ações do MRU como conseqüências de suas opções políticas e do próprio contexto histórico em que se desenvolveram suas lutas. Tais opções, ao criarem as condições para a hegemonia do reformismo socialdemocrata no interior do movimento, prepararam o chão para delimitá-lo no restrito campo do capitalismo. Não apenas foram se dirigindo, cada vez mais, para o esforço de “emprestar um rosto mais humano ao capitalismo”, como tiveram que fazer isso a partir da própria essência do sistema, isto é, tendo como baliza o mundo criado, gerido e controlado através da exploração e dominação dos trabalhadores: a cidade capitalista. Mas, a institucionalização da luta e a opção pelo direito burguês são muito mais efeitos que causas, que devem ser buscadas em outras questões. Neste sentido, um dado essencial que surge é a permanência,

²²⁰ Em um texto intitulado “Engels e a utopia”, Henri Lefebvre procura contextualizar os artigos escritos por Friedrich Engels em 1874 e depois reunidos no livro “Sobre el problema de la vivienda”. Para Lefebvre, “nas condições da Alemanha de 1872, é irrisório e ridículo apresentar como revolucionário o projeto de abolir o aluguel ou de construir habitações operárias com o auxílio do Estado. Tanto para Engels como para Marx, tais projetos serviam diretamente ao Estado bismarkiano e à perpetuação das relações sociais capitalistas”. Combatendo as posições que buscavam “integrar a classe operária à sociedade burguesa” e os “esquerdistas”, Bakunin e os “anarquizantes”, Marx e Engels “recusavam-se a definir uma estratégia de “centrismo”, a indicar uma via intermediária, a demarcar o caminho do compromisso (LEFEBVRE, 2008:90-91). Aqui fica a pergunta: o sentido que Engels dá à sua posição sobre a questão urbana, seria a base marxista para o “desprezo” que a esquerda sempre dedicou à luta urbana? (MARICATO, 2008e)

no cenário político nacional, do projeto da RU que originalmente compunha, no início dos anos 60, uma das frentes de luta das chamadas Reformas de Base. Sem vínculos com aquele projeto mais amplo de sociedade – constituído em um momento de mobilização e mesmo radicalização popular -, que questionava muitas das bases do sistema, a primeira proposta de RU sucumbiu perante o governo militar e seu ideário foi retomado e aprofundado com a democratização dos anos 80.

Entretanto, terá como universo maior a constituição do PT que deveria unificar as lutas gerais dos trabalhadores em torno de um projeto transformador. A incapacidade do PT em integrar as várias frentes de oposição ao sistema redundará na fragmentação de das lutas populares, pois os esforços partidários irão se concentrar na área sindical, depois no mundo parlamentar e, finalmente, na composição de forças no governo federal. Posteriormente, a constituição de procedimentos de democracia direta nas gestões municipais irá levar o MRU, da mesma forma que os demais movimentos populares reivindicatórios, a se aproximar outra vez do PT, mas agora dentro do universo institucionalizado do legislativo e do executivo. Embalado pelas conquistas parlamentares e isolado pelo descenso popular, o movimento retoma a luta sem contar com necessária articulação de um projeto político mais amplo. Nestas condições, a proposta de RU perde todo seu potencial revolucionário e se transforma em um esforço isolado de inclusão dos mais pobres na cidade capitalista e transforma, em limitadas lutas no interior do capitalismo, a contestação que faz da irracionalidade e injustiça urbanas. Nada mais adequado para tal finalidade do que recorrer, como “instrumento maior” desta RU domesticada, ao planejamento urbano que, despido de suas origens e suas funções de racionalizar o espaço urbano para o desenvolvimento e exploração capitalistas, assume o discurso da harmonia social e da ilusória “cidade de todos”.

4.4.2 A inescapável fetichização dos Planos Diretores Participativos

O fetichismo da mercadoria é, em consequência, a penetração do poder-sobre capitalista no núcleo do nosso ser, em todos os nossos modos de pensar, em todas as nossas relações com as outras pessoas.

John Holloway

Em um esforço para esclarecer o papel ideológico que o planejamento urbano desempenharia no interior do MRU, verificamos que trabalhos recentes, ao

analisar o processo de redemocratização dos anos 80 e as estratégias conservadoras no enfrentamento da mobilização e organização populares, apontam para a constituição de conceitos que, em nosso entendimento, desempenharam um papel-chave na construção de uma nova hegemonia capitalista no país. No campo da luta urbana, ainda que referências tenham sido feitas ao fenômeno da mistificação de determinados instrumentos, não houve atenção maior para a questão, que acabou perdida entre outras observações sobre a prática do MRU:

Concentrar os esforços nas conquistas legais formais (o que tem sido freqüente no meio profissional e mesmo na esquerda) conduz ao fetichismo ou à mistificação dos instrumentos jurídicos, como se eles trouxessem a solução em sua formulação técnica (MARICATO, 2001:92).

Percebendo que entre tais conceitos e o planejamento urbano há mais que coincidências de apropriação social, buscamos analisar mais detidamente tal produção teórica. Barbosa (2008), ao analisar as políticas de transferência de renda do governo FHC, se depara com o conceito de cidadania e localiza em texto de Pedro Demo, que trata da “reinvenção da cidadania”, afirmações como “entendemos por controle democrático a capacidade da população manter sob seu controle o estado e o mercado, de tal sorte que prevaleça o bem-comum” (DEMO apud BARBOSA, 2008, p. 5). Isto caracterizaria o envolvimento do intelectual com uma “armadilha”, pois “atribui à cidadania soluções que ela não pode dar, por motivos ontológicos, além de falar em ‘bem comum’, outra armadilha, como se a sociedade civil fosse um todo homogêneo e harmonioso” (BARBOSA, 2008, p. 5). Mais que um simples fato individual, a autora identifica um “processo de fetichização da cidadania, conceito este apropriado e banalizado pela classe dominante”

A cidadania é composta por direitos e deveres construídos numa sociedade capitalista, estruturalmente desigual e, portanto, tais direitos e deveres estão limitados à lógica dessa sociedade, uma lógica de acumulação expansiva...a luta por direitos tem sido a forma encontrada para assegurar a aparência política da igualdade entre homens desiguais, sendo impossível superar essa aparência sem que as condições de reprodução social se vejam modificadas em sua essência. (BARBOSA, 2008, p. 5)

Ficando apenas com autores que analisam o tema do ponto de vista político no Brasil recente, o entendimento do que seria este “processo de fetichização” é abordado de maneira mais evidente por Carlos Prado (2008). Em um resumo intitulado “Do fetiche da mercadoria ao fetiche da democracia”, o autor procura demonstrar que “a democracia representativa é mais uma forma fetichizada inerente à sociedade produtora de mercadorias”. Prado (2008) se refere a

pesquisadores que consideram “a teoria do fetiche tão importante como a teoria do valor e a teoria da mais-valia”, tendo sido “um dos principais temas tratados por Marx em *O Capital*”, pois “a descoberta do fetiche possibilitou a Marx desvelar as mais fantasmagóricas formas da sociedade capitalista e compreender a gênese das ilusões e aparências que dominam a consciência dos homens”²²¹.

A coisa útil ao tornar-se mercadoria, se torna ao mesmo tempo uma coisa mística. Sob a forma mercadoria os valores de uso deixam de ser simplesmente objetos úteis e adquirem poderes enigmáticos. A mercadoria parece adquirir vida própria, ela se torna tão sutil e astuta que é capaz de coisas mais fantásticas do que realizar uma simples dança. A mercadoria não é mais uma coisa simples, ordinária e física, ela se torna encantadora e metafísica, capaz de iludir e distorcer a consciência dos homens (PRADO, 2008, p.1).

Como o “fetiche provoca uma inversão e as relações sociais entre homens são apagadas e em seu lugar aparece uma relação entre coisas”, os homens deixam de se relacionar “entre si na esfera do mercado, papel que passa a ser assumido pelas mercadorias por eles produzidas” (PRADO, 2008, p. 1). “Tão necessária como a mercadoria”, a democracia “adquire poderes metafísicos que se assemelham aos poderes divinos” e, “afrontar a legitimidade da democracia pode ser um ato tão repugnante e digno de penalidades como a afronta a um Deus”.

O poder enigmático da democracia provém da sua capacidade de encobrir estas contradições e criar a ilusão de uma sociedade na qual seus agentes são livres e iguais entre si. Esta é a inversão fantasmagórica provocada pelo fetiche da democracia. Portanto, esse fetichismo se manifesta na inversão de uma realidade obscura e sombria cerceada pela voracidade do capital em uma realidade calma e tranqüila regulada pela igualdade e pela liberdade.(PRADO, 2008, p.2)

A similaridade das situações analisadas por Barbosa e Prado com aquelas identificadas neste trabalho e suas reflexões produzidas tendo sempre como referência a conjuntura nacional, nos levou a buscar localizar as origens das relações da teoria marxista com o fetichismo. Estas primeiras relações teóricas foram dadas pelo trabalho de Valdemir Pires “Fetichismo na Teoria Marxista: um Comentário”, no qual o autor afirma que “a teoria do fetichismo pode ser tomada

²²¹ O conceito de fetiche divide pensadores marxistas, não sendo aceito por autores como Mészáros (2006, p. 123), que afirma que “não podemos nem mesmo discutir alienação se permanecermos no reino do fetichismo”, no que é contestado por Holloway (2003, p. 77), quando, se referindo “à separação do feito em relação ao fazer”, diz: “Marx se refere em *O Capital* a esse processo de ruptura não como alienação, mas como ‘fetichismo’”. Fetichismo foi, também, motivo de expurgo de autores como Rubin e Pashukanis, que trabalharam na Rússia depois da Revolução de 1917, o primeiro defendendo “o caráter especificamente capitalista das relações de valor”, o segundo afirmando que “a lei e o Estado deveriam ser entendidos como formas fetichizadas das relações sociais da mesma forma que o valor, o capital e as outras categorias da economia política (HOLLOWAY, 2003, p. 118).

como um elemento central na diferenciação do enfoque marxista e liberal clássico, pois sua aceitação ou rejeição é algo definido no âmbito do método da ciência econômica” (PIRES, 2008, p. 1). Apoiando-se em Rubin (1980), para quem “a teoria do fetichismo é algo que deve ser entendido como muito mais do que um mero apêndice à teoria do valor”, Pires afirma que “o fetichismo deve ser entendido como essência de todo o sistema econômico de Marx”, tendo que ser tomado como um “elemento chave que permite diferenciar seu método do método dos economistas clássicos”, pois

somente um método que em sua essência contenha a teoria do fetichismo pode conduzir à formulação de categorias que expressam vários tipos de relação de produção que assumem a forma de coisas. Somente com base nesta teoria é possível afirmar, como Marx, que o capital é “uma relação social expressa em coisas e através de coisas. (RUBIN, 1980, p.141)

Para Pires, ao contrário daqueles que acusam Marx de “uma postura ideológica que conduz a uma teoria enviesada do capitalismo”, ele na verdade teria descoberto “com sua teoria (construída com base em método distinto do utilizado pelos economistas clássicos) o caráter ideológico da forma de operar da economia mercantil capitalista”, flagrando “a ideologia como componente necessário” das práticas sociais do sistema (RUBIN, 1980, p. 146). Desta maneira, aquelas primeiras reflexões expostas, que poderiam ser inicialmente identificadas com procedimentos originados na “astúcia” e no “maquiavelismo” das classes dominantes – se utilizando, de caso pensado, de formas fetichizadas da cidadania (BARBOSA, 2008) e da democracia (PRADO, 2008) para aprofundar a dominação -, passam a se apresentar com um desdobramento que exclui toda e qualquer probabilidade de estarmos diante de atitudes conspiratórias em torno da utilização da ideologia. Surgem como manifestações inerentes às relações sociais no capitalismo. Em vez de uma instrumentalização de valores, idealizados e pré-concebidos para dispersar e conter a luta das camadas populares, o que se apresenta diante de nós são aspectos desvelados pela teoria marxista do fetichismo da mercadoria que, para Rubin, “poderia ser chamada, com maior exatidão, de teoria geral das relações de produção da economia mercantil-capitalista” (RUBIN, 1980, p. 16), pois além de

Marx ter visto relações humanas por trás das relações entre coisas, revelando a ilusão da consciência humana que se origina da economia mercantil, e atribui às coisas características que têm sua origem nas relações sociais entre as pessoas no processo de produção (RUBIN, 1980, p.19),

Marx também mostrou que, “na economia mercantil, as relações sociais de produção assumem inevitavelmente a forma de coisas e não podem se expressar senão através de coisas”²²² (RUBIN, 1980, p. 20). Este fato ocorre porque, “através de uma espessa rede de relações de produção indireta” – conformada por “todos os compradores do mesmo produto, todos os produtores de um mesmo produto, todas as pessoas de quem esse produtor compra meios de produção etc.” –, cada produtor de mercadoria “está em realidade vinculado, em última instância, com todos os membros da sociedade” (RUBIN, 1980, p. 23). Desta forma, é possível afirmar que “a coisa é um intermediário das relações sociais”, que a coisa “adquire características sociais específicas, que não só oculta as relações de produção entre as pessoas, como também as organiza, servindo como elo de ligação entre as pessoas” (RUBIN, 1980, p. 24). Por outro lado, como “a troca e a igualação das coisas no mercado realizam a vinculação social entre os produtores de mercadorias e unificam a atividade produtiva das pessoas” (RUBIN, 1980, p. 25), além de “intermediário e organizador das relações sociais”, de “elo de ligação entre as pessoas”, as coisas têm outra propriedade na economia capitalista, pois as pessoas “se mantêm unidas por coisas através das quais se estabelecem essas relações entre elas” (RUBIN, 1980, p. 44).

A interação e a influência mútua da atividade de trabalho dos produtores individuais de mercadorias ocorre exclusivamente através de coisas, através dos produtos de seu trabalho que aparecem no mercado. A expansão da terra cultivada na remota Argentina ou no Canadá só pode provocar uma redução da produção agrícola na Europa de uma maneira: pela diminuição dos preços dos produtos agrícolas no mercado. Da mesma maneira, a expansão da produção mecanizada em larga escala arruína o artesão, torna-lhe impossível manter sua produção anterior e o conduz do campo para a cidade, para a fábrica (RUBIN, 1980, p. 22).

Estas são as razões que explicam por que aquilo que “na realidade é uma relação entre pessoas aparece como uma relação entre as coisas” (BOGDANOV apud RUBIN, 1980, p. 19) e como

a teoria do fetichismo elimina da mente dos homens a ilusão, o grandioso engano originado pela aparência dos fenômenos, na economia mercantil, e a aceitação dessa aparência (o movimento das coisas, das mercadorias e seus preços no mercado) como essência dos fenômenos econômicos (RUBIN, 1980, p. 19).

²²² Coisa deve ser entendida aqui como “dinheiro, mercadoria, valor” (Marx apud Pires, 2008:145): “Cremos ser necessário mencionar que por ‘coisas’ queremos dizer os produtos do trabalho, como fez Marx”, qualificação indispensável na medida em que estamos analisando a circulação de coisas no mercado enquanto vinculadas à atividade produtiva das pessoas (RUBIN, 1980:25).

Desta forma, como traço essencial do modo e das relações de produção capitalista, o fetiche da mercadoria domina as relações entre os homens e predomina na compreensão que têm sobre a determinação do seu próprio destino e o da sociedade. Ao estabelecer que o relacionamento entre os homens ocorre exclusivamente através das mercadorias e do mercado, o capitalismo impõe a fetichização de todas as relações sociais que, “fragmentadas, ocultam tanto o antagonismo básico daquelas relações como a possibilidade de mudar o mundo”, pois assim se “constrói a suposição da permanência do capitalismo” (HOLLOWAY, 2003, p. 85). Como esclarece Rubin, não são apenas os explorados, os trabalhadores, que estão submetidos ao fetiche da mercadoria, pois a regra das trocas implica na subordinação também dos exploradores, os capitalistas, ao mercado, uma vez que “se os produtores de tecidos ofertassem tecido demais no mercado, mesmo o produtor Ivanov, que não expandiu sua produção, não sofreria menos com a queda dos preços dos tecidos e teria de diminuir sua produção” (RUBIN, 1980, p. 23). É este imenso panorama social, constituído por séculos de reprodução das relações capitalistas, que influencia e é reforçado pelo “pensamento burguês”, que “consolida a ruptura das relações sociais, assumindo essas formas como sua base no lugar de criticá-las” (HOLLOWAY, 2003, p. 79), pois a “crítica burguesa não vê a gênese do fenômeno criticado, não se pergunta por que as relações sociais existem sob essas formas” (HOLLOWAY, 2003, p. 82).

O conceito de fetichismo (melhor do que qualquer teoria da “ideologia” da “hegemonia”) provê deste modo as bases para uma resposta à antiga pergunta: ‘por que as pessoas aceitam a miséria, a violência e a exploração do capitalismo?’ Ao apontar para o modo em que as pessoas não apenas aceitam as misérias do capitalismo, mas também participam ativamente de sua reprodução, o conceito de fetichismo também destaca a dificuldade ou a aparente impossibilidade da revolução contra o capitalismo (HOLLOWAY, 2003, p. 85-86).

Destas observações se chega à compreensão de porque, no capitalismo, é imprescindível que as coisas se interponham entre as relações que os homens desenvolvem entre si, pois seria inconcebível que - em um mundo dominado pela produção de mercadorias e que, por sua vez, dominam e determinam as relações sociais – predominasse outra forma de relacionamento humano. Como, por outro lado, coisas são “dinheiro, mercadoria, valor,” é possível entender a fetichização de determinadas relações sociais que, originalmente, não surgem na produção nem se destinam à troca no mercado, mas surgem em torno de outros “valores”. Pois, mesmo sem ter suas causas produzidas por interesses próprios desta ou daquela

classe social, ao se entabular relações sociais no interior da sociedade capitalista, a predominância das formas capitalistas de relações de produção se direcionam para a reprodução das relações sociais capitalistas. Ou seja, as relações sociais no capitalismo, realizadas através de coisas, determinam as condições para sua própria reprodução. Por esta razão, também aquelas inauguradas relações sociais são fetichizadas, isto é, passam a se relacionar através de coisas e se posicionam como se as coisas tivessem a capacidade de organizar e determinar seus destinos e o da sociedade.

Deveria ficar claro o papel central que o conceito de fetichismo joga na teoria revolucionária. É ao mesmo tempo uma crítica da sociedade burguesa, uma crítica da teoria burguesa e uma explicação para a estabilidade da sociedade burguesa. Observa ao mesmo tempo a desumanização das pessoas, nossa própria cumplicidade na reprodução do poder e a dificuldade (ou aparente impossibilidade) da revolução (HOLLOWAY, 2003, p. 83).

O próprio Estado, com sua capacidade de se apresentar perante a sociedade como algo acima dela, neutro, competente e racional, representa talvez a forma maior e mais permanente da fetichização das relações sociais no capitalismo, sendo para Holloway (2003, p. 141), “uma forma rigidificada ou fetichizada das relações sociais. É uma relação entre pessoas que não parece ser uma relação entre pessoas, uma relação social que existe na forma de algo externo às relações sociais”.

Quando, então, as relações sociais se dão através do Estado, tendo o Estado como mediador, ele mesmo a “comunidade ilusória”, ainda que não tenhamos aqui relações de produção mediatizadas pelas mercadorias, as relações entre os homens passam a ser feitas pelo fetiche maior do capitalismo, seu Estado. Tão maior que, quando o Estado se coloca contra interesses privados particulares em favor do interesse geral do sistema, reforça a ilusão de uma racionalidade e neutralidade que atuam em nome do “bem comum”. Baseado em igualdade e liberdade – metáforas da competição capitalista ou, para Marx, o “Éden dos direitos humanos inatos” (HOLLOWAY, 2003, p. 84) - o Estado se apropria de conceitos há muito fetichizados pelo sistema e os utiliza como coisas nas relações entre as diferentes classes sociais. Parecera, assim, que democracia, cidadania, participação – conceitos que surgem como denominadores comuns dos interesses de toda sociedade e capazes de resolver conflitos e alcançar consensos – são realmente campos de disputa passíveis de servir a projetos igualitários. Mas, ao se moverem

exclusivamente nos limites determinados pelas relações de produção capitalista, eles se manterão reféns do que Holloway (2003, p. 84) chama de “teoria burguesa, que baseia suas categorias nas formas fetichizadas das relações sociais: o Estado, o dinheiro, o capital, o indivíduo, o lucro, o salário, a renda etc.”, categorias que, ao se originarem e se manterem “na superfície da sociedade,” deixam de ver a “subjetividade do sujeito como produtor” e, desta forma, sua visão se esgotará na “interação entre as coisas e os indivíduos portadores daquelas coisas”.

Todas estas considerações nos possibilitam, agora, emitir algumas hipóteses sobre a institucionalização da luta urbana através do planejamento urbano em geral e do Plano Diretor em particular, que foi se realizando ao longo da existência do projeto da Reforma Urbana de interesse popular. Defendemos a idéia de que, independente dos procedimentos legais adotados pelo MRU junto ao Estado – em nosso entendimento, apenas a aparência ou manifestação de uma subordinação maior e inevitável nas lutas no interior do sistema -, prevaleceu, na centralidade da luta, a submissão às formas fetichizadas, próprias do capitalismo. E que tal subordinação implicou na aceitação de conteúdos que, em vez de transformar a sociedade – no caso, a cidade -, contribuem para seu fortalecimento e sua reprodução mais expansiva. Acreditamos que uma abordagem que contemple esta forma de apropriação permite esclarecer inúmeras lacunas e impasses que permanecem rondando o movimento e para as quais não se observa maiores preocupações teóricas ou políticas por parte de suas lideranças e mesmo de muitos pesquisadores.

Do ponto de vista da questão urbana, entendida como espaço de contradição e antagonismos da luta de classes, é importante ressaltar que o planejamento urbano joga um papel duplo no interior da sociedade capitalista. Ele é um meio efetivo de intervenção sobre o território, uma “ciência” que atende aos interesses da acumulação/reprodução do capital e às necessidades de reprodução da força de trabalho, segundo objetivos da exploração e da dominação, jamais com a pretensão de alcançar justiça ou igualdade social²²³. Ainda que, em determinados momentos, seja obrigado a certas concessões aos trabalhadores, mas que servem, também e de diferentes maneiras, para finalidades de reprodução do capital. Mas o

²²³ Veja-se o extenso histórico das reformas urbanas de interesse das elites, de resto fartamente ilustrada e sempre utilizada como material didático nos cursos de arquitetura e urbanismo de todo o mundo.

planejamento urbano é, também e simultaneamente, uma coisa (um valor) através da qual as classes se enfrentam com vistas a reivindicarem e realizarem suas demandas. Em ambos os casos – intervenção no território, espaço de demandas sociais -, sua utilização se dá através do Estado capitalista o que, se pressupõe a ocorrência daquela instrumentalização do planejamento urbano por interesses econômicos e políticos em qualquer das situações, implica, principalmente, em sua inevitável fetichização, no segundo caso. Inevitável porque, como vimos, não há como ter o entendimento, no interior do mundo capitalista, de que o planejamento urbano não é, nem poderá ser, um “instrumento de reforma urbana”, uma vez que, longe de possibilitar uma relação real entre as classes sociais em torno do espaço urbano, ele se antepõe como uma coisa entre a realidade de trabalhadores e capitalistas. Pois não “são mais os homens que se relacionam entre si na esfera do mercado, mas sim as mercadorias por eles produzidas” (PRADO, 2008, p. 1). Ao serem “produzidas pelos homens”, a afirmação de Prado aponta para outro aspecto, inerente e indispensável nas relações sociais capitalistas: a necessária “reinvenção” das formas de relacionamento que, tal qual fazem com as mercadorias para manter sua mística, precisam ser “atualizadas”, exigem uma adequação aos novos tempos. E que remete a práticas nas quais “algo tem que mudar, para que tudo permaneça como é”. Aspecto já muito demonstrado por vários pesquisadores, com destaque para Villaça, quando resgataram as diferentes nomenclaturas e os distintos procedimentos técnicos e políticos de elaboração dos planos diretores no Brasil.

Examinemos, agora, alguns aspectos próprios da experiência recente com o planejamento urbano no Brasil e tentemos esclarecer certos “limites e impasses” que teimam em dominar nossos Planos Diretores Participativos. Haveria uma aparente contradição entre o processo de fetichização, defendido por nós e que não permitiria aos homens enxergar a realidade social, e determinadas premissas adotadas pelos PDP, que negariam condições necessárias à predominância do fetichismo da mercadoria nas práticas de planejamento da RU. Ao assegurar a presença de variados e antagônicos “segmentos sociais” e ter possibilitado uma radical “explicitação de conflitos”, os processos do PDP não apresentam as condições necessárias para uma reinvenção das relações sociais? Se os participantes se reconhecem como sujeitos políticos – delegados dos segmentos sociais - e estão em luta por suas demandas de classe, onde a permanência da

fetichização do planejamento urbano? Em outras palavras, “a politização do planejamento urbano” não assegura a ele um caráter ou potencial reformista?

Para responder a estas questões, esclareçamos que, do ponto de vista de um projeto reformista ou revolucionário, as premissas das quais este projeto parte diferem daquelas relações sociais intrínsecas e sistêmicas ao capitalismo; ou seja, uma proposta reformadora ou transformadora já se coloca em uma posição de contestação e mesmo subversão dos padrões estabelecidos. Neste sentido, o mínimo que se esperaria da proposta da Reforma Urbana – com sólidas bases teóricas e décadas de prática – era que “seu” planejamento urbano partisse da realidade concreta da sociedade e que, em uma clara oposição ao “fantasma” dos Planos Diretores da ditadura que sempre rondou o projeto, tivesse como premissa a presença e as demandas de todos os interesses em disputa no espaço urbano. Assim, diferentemente das lutas em torno da cidadania e da democracia, que têm um forte componente sistêmico, pelas referências ao bem-comum, há na proposta da RU uma clara explicitação de interesses e conflitos de classes, que contribuem para reforçar sua aparente radicalidade. Interesses e conflitos de classe que se mantêm até hoje na superfície dos impasses dos PDP. Porém, muito desta radicalidade é posta em dúvida, quando nos voltamos para analisar o caráter reformista ou revolucionário da proposta em sua essência.

Deste ângulo, podemos observar que, apesar de ter negado a individualidade que predomina nas relações sociais do capitalismo e oposto a isso os interesses de classes e frações de classe, o projeto da Reforma Urbana foi incapaz de superar os limites históricos impostos pelas relações de produção do capital e que se expressam na fetichização das relações sociais. Enquanto as lutas por cidadania e democracia exigiram a invenção de novos espaços, junto ao (ou no interior do) Estado, para sua resolução e assimilação, a aceitação do planejamento urbano como “instrumento de reforma urbana” implicou a aceitação daquilo “que nasceu da e com a cidade capitalista” (PICCINATO, 1993). Ainda que Villaça (2004; 2005) tenha apontado para a ideologia da dominação como razão da aceitação e imposição histórica, por parte das classes dirigentes, do Plano Diretor que sempre se “renova”, somente o fetiche da mercadoria pode explicar tal aceitação por parte dos dominados. Pois, somente aceitando que coisas tenham a capacidade de determinar e mudar seu destino, os homens podem concordar em submeter, mesmo suas mais explicitadas contradições e antagonismos sociais, a “instrumentos” que

estão fora de seu controle. Mas a verdadeira razão desta aceitação é que, no capitalismo, os homens “não podem se expressar senão através de coisas” (RUBIN, 1980, p. 20), o que implica na inevitável constituição de relações fetichizadas entre os homens.

O que significa, especificamente, a fetichização do planejamento urbano? Que o Estado, entendido como um fetiche – acima das classes, neutro, competente, racional, com brechas, passível de ser conquistado, –, comanda o planejamento urbano enquanto fetiche – democrático, participativo, favorável ao bem comum, ao consenso e ao pacto. Em tais condições, não é o Estado nem são as classes dominantes que, em um surto de onisciência, impedem qualquer possibilidade de transformação; o reduzido nível de conquistas efetivas da Reforma Urbana, justificadas pela oposição de empresários e políticos é, tão somente, a explicitação de condições históricas próprias da formação capitalista de um país periférico como o Brasil e da conjuntura adversa às forças populares. Mas como tais demandas populares, mesmo que fossem atendidas em sua totalidade, não significariam transformação da sociedade, fica claro que a verdadeira razão da limitação do MRU está na impotência revolucionária da própria proposta que, vítima do fetiche da mercadoria, se resume a reivindicar... a reprodução do sistema capitalista. No caso, a reprodução da cidade do capital pela inclusão das camadas populares. Pois, longe de avançar no sentido da possibilidade de um outro mundo, livre das formas fetichizadas das relações de produção capitalistas, a efetivação das propostas do movimento da RU representaria a permanência, e mesmo expansão, da exploração e da dominação do capital sobre o trabalho no espaço urbano.

CONCLUSÕES

Espaços de Esperança e a Retomada da Reforma Urbana de Interesse Popular

Tragédia e farsa, as pedras no caminho

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado.

Karl Marx

Ao reconstituir, criticamente, a trajetória percorrida, nos últimos quarenta e cinco anos, pelo ideário da Reforma Urbana de interesse popular no Brasil, notamos significativas semelhanças com as análises de Karl Marx sobre eventos que, como farsas do passado, insistem em se repetir na História. Relembremos o capítulo de abertura d'O18 Brumário de Luis Bonaparte que, em linhas gerais, contém a essência das referências feitas por Marx sobre tragédia e farsa na história das nações:

Hegel observa em uma de suas obras que todos os fatos e personagens de grande importância na história do mundo ocorrem, por assim dizer, duas vezes. E esqueceu-se de acrescentar: a primeira vez como tragédia, a segunda como farsa. Caussidière por Danton, Luís Blanc por Robespierre, a Montanha de 1845-1851 pela Montanha de 1793-1795, o sobrinho pelo tio. E a mesma caricatura ocorre nas circunstâncias que acompanham a segunda edição do Dezoito Brumário! Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, legadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar-se nessa linguagem emprestada. Assim, Lutero adotou a máscara do apóstolo Paulo, a Revolução de 1789-1814 vestiu-se alternadamente como a república romana e como o império romano, e a Revolução de 1848 não soube fazer nada melhor do que parodiar ora 1789, ora a tradição revolucionária de 1793-1795. De maneira idêntica, o principiante que aprende um novo idioma, traduz sempre as palavras deste idioma para sua língua natal; mas só quando puder manejá-lo sem apelar para o passado e esquecer sua própria língua no emprego da nova, terá assimilado o espírito desta última e poderá produzir livremente nela (MARX, 2008, 1).

Ressaltar a evidência de que, na retomada do projeto da Reforma Urbana, vêm sendo repetidas situações históricas das relações entre o Estado e as camadas populares, foi o quadro maior onde se inseriu nosso trabalho. Enquanto o projeto de 1963 por cidades socialmente mais justas foi, através do braço armado

dos militares e da ciência urbanística dos planejadores, metamorfoseado na “tragédia urbana” dos anos 70 – conjuntura na qual se consolidou o capitalismo monopolista no Brasil e se constituiu o moderno capital imobiliário -, a retomada da proposta da Reforma Urbana, durante a democratização da década de 80, foi caminhando, inexoravelmente, para se transformar em uma repetição do ocorrido. Que se demonstra como farsa na permanência e aprofundamento da crise das cidades, desta vez neutralizada ideologicamente pela vigência de um projeto aparentemente igualitário e distributivo que dispensa a anterior repressão policial do sistema. Aceitando uma “democracia superficial” - que poderia, via Estado, se transformar em democracia urbana -, e contando, mais uma vez, com a participação ativa do planejamento urbano, agora democrático e participativo, as reivindicações e as esperanças das camadas populares foram sendo, mais uma vez, transformadas em oportunidade para o capital imobiliário realizar grandes negócios, enquanto ensejava o poder político a atender, em seu seio, o núcleo dos descontentes e restaurava, como sempre no poder local, as condições para práticas clientelistas e populistas sobre a população desorganizada e dominada.

Se, nas décadas de 60 e 70, o controle político e econômico do projeto por parte das classes dominantes se deu através do estabelecimento de um estado de exceção, único caminho para realizar nossa “modernização conservadora” – através do qual, efetivamente e de forma dependente, se desenvolveram as forças produtivas capitalistas (FERNANDES, 2006) -, hoje, sob a hegemonia neoliberal e sua democracia do mercado, a ideologia do “desenvolvimentismo” retorna à cena principal. E, outra vez, como alternativa para o impasse do sistema capitalista brasileiro e, mais uma vez, para desviar, do debate, a luta de classes. Com a imposição de uma “democracia pelo alto” e a prevalência da financeirização do capital, “os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestados os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentar-se nessa linguagem emprestada” (MARX, 2008, p. 1). Em decorrência desta súplica e deste rogo no campo do urbano, justamente quando a participação popular parecia assumir, ilusoriamente, os espaços e as ações de planos e programas que, finalmente, atenderiam as carências da cidade ilegal, fantasmas como “desenvolvimento urbano” se interpõe entre o sonho e a realidade. Desenvolvimento que convoca e exige a interveniência do Estado – que, como centro da racionalidade, deveria ser reconstituído como base econômica para os

investimentos privados e eixo da política distributiva, apesar do corte neoliberal de seus novos trajes - e lhe entrega a decisão sobre os destinos da Reforma Urbana.

Porém, como procuramos demonstrar ao longo do presente trabalho, tanto a tragédia quanto a farsa resultam de uma cruel combinação de dominação política e ideológica, exercidas pelas classes dominantes e seu Estado sobre as camadas subalternas e que se realiza através das classes médias “reformistas”, na posição de vanguardas políticas das camadas populares e/ou quadros burocráticos das estruturas estatais. “Legada e transmitida pelo passado” - pois vigente desde a proclamação da República, mas claramente implantada a partir da década de 30, com a hegemonia política que incentivou a urbanização de nossas principais cidades (FAUSTO, 1977; WEFFORT, 1980) -, aquela dominação se caracterizou por ter no Estado, “provedor e previsor”, o resguardo e a esperança de quase todos os movimentos progressistas e revolucionários. Que, ao longo de nossa história no século XX (WEFFORT, 1980), lutaram por instituir no país uma democracia burguesa, ainda entendida, por muitos, como acesso à cidadania para todos os brasileiros. E é esta característica histórica, explicitada e sempre repetida nas relações entre Estado, partidos políticos e movimentos populares, que compõe o pano de fundo e a base social e política na qual é possível entender como se dá, no caso específico da proposta da Reforma Urbana, a captura de um projeto de relativo potencial revolucionário, mas que segue, até hoje, envolvido em indefinições e contradições, mostrando-se incapaz de escapar do mesmo destino que vem perseguindo todos os demais movimentos de afirmação política das classes subalternas ensaiados em nosso país.

Esse Estado não foi apenas necessário e indispensável para lançar as bases e financiar o capitalismo nacional, mas se tornou, com a era Vargas, o fator determinante das relações políticas de “longa duração” na história brasileira (WEFFORT, 1980; BOSI, 1992). Porém, “por menos heróica que se mostre hoje esta sociedade”, o certo é que aqueles que dela participaram “desempenharam a tarefa de sua época, a tarefa de libertar e instaurar a moderna sociedade burguesa” e, tal como ali foi “necessário heroísmo, sacrifício, terror”, (MARX, 2008, p. 1), também se fizeram indispensáveis o populismo e o clientelismo, formas políticas surgidas para incluir, no cenário nacional, mas de maneira subordinada, inconsciente e diluída em torno de bandeiras genéricas, as massas trabalhadoras urbanas (WEFFORT, 1980). Ingredientes de nossa modernização conservadora, clientelismo e populismo

tornaram-se traços definidores da política nacional e das relações entre partidos e massas, que sempre tiveram, no centro de suas atenções e objetivos, a influência sobre o Estado, para dele fazer e ser parte. À “modernização” de Vargas seguiu-se a de JK e, logo após, a dos militares; se, em todas elas, aquelas relações políticas mantiveram seus traços de identidade foi porque nossa modernização, sempre conservadora, não poderia delas prescindir e, muito menos, permitir que fossem modificadas. Ou seja, no Brasil, tais relações entre Estado e massas e Estados e partidos políticos, longe de ser uma livre escolha de mandatários ou de políticos, se demonstra como parte do próprio sistema de dominação e razão da existência e sobrevivência do capitalismo nacional. Para modificar ou enterrar tais relações políticas, nos termos de Marx, somente “quando puder manejá-lo sem apelar para o passado e esquecer sua própria língua no emprego da nova”, a sociedade “terá assimilado o espírito desta última e poderá produzir livremente nela”.

Com o caráter transformador que, em alguns momentos, pareceu tomar a redemocratização do país, foi dada a impressão que a “língua” histórica da dominação havia sido esquecida e se poderia, finalmente, “produzir livremente” na nova. As esperanças e expectativas de mudanças reais neste quadro histórico foram depositadas na construção de um partido político de classe. Nascido no seio de movimentos populares urbanos, que pareciam indicar, finalmente, a possibilidade de afirmação e reconhecimento das classes subalternas no cenário político nacional, os projetos acabaram por ficar a meio caminho de sua realização, muito por causa de outra histórica deficiência da esquerda brasileira e que se refere às dificuldades de aprender com o passado (OLIVEIRA, 1986). Incapaz de superar os limites da socialdemocracia, a fronteira tolerada e regulada pela democracia burguesa, o partido acabou presa fácil do jogo político que, centrado nos processos eleitorais, passou a condicionar a permanência no poder à diluição, cada vez mais profunda, de suas estratégias de afirmação autônoma da classe trabalhadora. O enfraquecimento e derrota de movimentos libertários internacionais e a ofensiva neoliberal que, finalmente, desembarcou no país na última década do século passado, foram decisivos para arrastar o partido para o novo consenso capitalista. A política de resultados foi a consequência lógica do sindicalismo de resultados e, hoje, o partido é resultado dela e, tal como todos as demais agremiações políticas que gravitam em torno do executivo, almejando a isso se tornar, acabou por se transformar, majoritariamente, em mais um “partido da ordem”.

E este é o verdadeiro vazio em que se debate, não apenas a “questão urbana”, que de longa data teria sido abandonada pela esquerda, mas todas as questões que dizem respeito aos interesses dos trabalhadores enquanto classe social com pretensão a ascender à posição de “classe para si”. Como partido organizador das classes subalternas, portador de um programa libertário que tenha os trabalhadores como eixo e elaborador de propostas táticas para enfrentamento do atual momento brasileiro e internacional, o PT não existe mais. Incapaz de conciliar a posse do governo com a construção de um projeto hegemônico nacional das camadas populares, o partido segue nas “brechas do sistema” e, na condição provisória e ambígua de detentor do poder central do país, o único que tem para oferecer aos trabalhadores é o sempre aberto, mais venenoso, seio do Estado brasileiro. Que tanto em sua natureza de classe, quanto em suas determinações históricas nacionais, é o lugar por excelência para a divisão e dominação das classes subalternas e a realização da hegemonia capitalista (SAES, 2001; HOLLOWAY, 2003).

Deixaremos de lado, aqui, as considerações sobre as razões do atual vazio político revolucionário nacional – de resto, predominante em todo o mundo ocidental (ANDERSON, 2004) -, isto é, se a desmobilização dos trabalhadores debilitou o PT ou se, ao contrário, a opção preferencial do partido pelas formas eleitorais burguesas aprofundou uma tendência histórica de enfraquecimento das lutas operárias de caráter revolucionário. Evidentemente, para o bem ou para o mal, existe uma estreita relação entre ambos os fatos, pois da mesma forma em que “a teoria marxista só assume seus contornos mais adequados na medida em que estejam em relação direta com um movimento revolucionário de massas” (ANDERSON, 2004, p. 127), sem as pressões de movimentos populares, as forças conservadoras ocupam os espaços políticos e impõem mais facilmente sua ideologia sobre massas e partidos. Por esta razão e em um raciocínio inverso, de interesse deste trabalho, podemos analisar, sim, as causas da incapacidade das lutas centradas no urbano de influir no contexto político, pois este é o caso que nos ocupa e diz respeito ao atual isolamento do movimento da reforma urbana e sua captura pelo Estado. Façamos um breve retrospecto dos principais eventos, apontados em nossa pesquisa e que irão configurar as características políticas deste fenômeno.

Os fatos demonstram que, frente à desmobilização das lutas populares e com o acesso do PT ao poder, as táticas adotadas pelos movimentos populares – na

esteira dos chamados “novos movimentos sociais” - privilegiaram os espaços abertos pela administração pública e, neste campo, conseguiram algumas vitórias, ainda que localizadas principalmente na legalização de direitos e, secundariamente, no quesito da habitação popular e urbanização de áreas irregulares de periferia. Devemos atentar para as condições políticas gerais em que esta aproximação institucional vai se dar, pois se elas diferem daquelas tradicionais práticas clientelistas - comandadas por políticos tradicionais em todo o país e focadas em demandas pessoais (DANIEL, 1988), e que continuaram predominantes e hegemônicas -, não escapam do individualismo que marca os movimentos urbanos (HARVEY, 1982) e da submissão do urbanismo à lógica capitalista, que transforma valor de uso em valor de troca (LEFEBVRE, 2001). E tampouco deixam de sofrer influência do atendimento particularizado que o Estado – então em processo de recomposição da hegemonia burguesa – irá patrocinar e que, abrigados no participacionismo genérico e na municipalização das questões sociais, contribuíram decisivamente para, através da fragmentação do movimento popular, reforçar aquelas características particulares e individualistas das lutas urbanas.

No contexto de desmobilização e desmoralização das bandeiras revolucionárias, o principal efeito da conjunção daqueles valores internos do movimento urbano com a nova recomposição hegemônica burguesa é a despolitização dos movimentos populares, que passam a se relacionar então com o Estado e as ONGs de uma maneira apolítica, pois “as novas reformas do setor público levam a uma visão dos cidadãos como consumidores” (FERREIRA, 2008), e sua conseqüência é a redução de toda prática aos estreitos limites impostos pelo próprio sistema, isto é, sua inclusão no capitalismo, aumentando os espaços do mercado e esvaziando os movimentos de qualquer pretensão utópica e transformadora (LAHORGUE, 2008). Consolidado durante as gestões de FHC, através da institucionalização de inúmeros conselhos municipais, mas também reforçado pelas reformas parciais do aparelho do Estado e mesmo pelas alterações da “Constituição Cidadã” (BALDEZ, 2003), esta forma de dominação pelo consenso terá, inversamente, na criminalização moral ou penal dos recalcitrantes, o lado coercitivo do Estado, de pronta emergência em caso de “desvios de conduta” que escapem àqueles procedimentos de direção e coesão impostos pelas classes dominantes. Todo este processo ocorre tendo como pano de fundo a crise fiscal do Estado e a suspensão dos investimentos sociais, com graves conseqüências para a

militância popular, obrigada a lutar pela sobrevivência imediata e cotidiana (MARICATO, 1996a), fatos que irão influir na opção dos movimentos pelo caminho institucional.

Mas, apesar de toda essa conjuntura desfavorável à luta urbana e comparativamente à situação consolidada de muitos conselhos paritários, posição “conquistada” por outros setores populares, principalmente na área da saúde, a questão urbana enquanto política pública nacional não apenas teve um “destino errático”, de Sarney a FHC (AZEVEDO, 2007). Também as entidades de representação local, que lutavam por terra urbanizada e habitação, não encontraram espaços institucionalizados para diálogo e negociação com o Estado, mantendo-se na combatida e combativa marginalidade e relativo isolamento em suas localidades de atuação. Esta situação vai se modificar com a criação do Ministério das Cidades que, em 2003, inaugura no país o sistema das conferências das cidades e, com isso, não apenas avança no seu objetivo declarado de elaborar uma política urbana nacional, mas busca fazê-lo obedecendo ao mesmo modelo consagrado dos demais conselhos, via bases locais e sob o polêmico lema do “consenso” e do “pacto social”. Imediatamente, as demandas reprimidas e as carências acumuladas nas cidades transformam as conferências no centro das atenções e da militância dos movimentos locais, tornando aqueles espaços em fortes núcleos de mobilização e pressão popular.

Este é, realmente, um diferencial que marca a retomada da questão urbana dos demais movimentos populares, já há tempos em processos de domesticação e enquadramento institucional e que, verdadeiramente, anima as lideranças nacionais e os técnicos do poder central sobre as reais possibilidades de retomada da Reforma Urbana e de seu caráter transformador. Entretanto, os desafios de tal proposta – isto é, mexer na lógica de acumulação e reprodução do capital imobiliário e enfrentar os interesses e privilégios dos proprietários fundiários – são bem mais estruturais e poderosos para serem comparados sequer com as demandas dos movimentos por saúde e educação que, ao fim e ao cabo, representam a imediata realização de interesses privados. Contrariamente, o atendimento das demandas habitacionais por “terra urbanizada e bem localizada” – apesar de, potencialmente, movimentarem os negócios da construção civil - significa não apenas intervir na macro-economia, enquanto “coração do sistema”, mas

também tocar em privilégios seculares ligados ao setor fundiário e suas ramificações com o poder político local (MARICATO, 1996; BOITO Jr, 2008).

Se a dimensão deste desafio político, lançado pelo projeto da Reforma Urbana, estava clara para o “corpo de intelectuais reformistas” (RIBEIRO, 1997a) – que ao longo de duas décadas, destrincharam as entranhas das relações locais entre poder econômico e político, expondo-as publicamente em inúmeras obras acadêmicas -, as táticas adotadas pelo movimento irão passar, muito em razão da falência de um partido de classe e da desmobilização popular, através do Estado e não pela constituição de uma organização autônoma e revolucionária. Conservando os mesmos procedimentos das políticas municipais de participação social – que irão se apoiar, principalmente, nas “administrações democráticas e populares” (DANIEL, 1988; 1990) e na presença de inúmeras entidades populares nas Conferências das Cidades -, o movimento da RU tampouco conseguiu escapar dos “fantasmas do passado”. Em vez de priorizar a organização nacional das bases populares, oportunizadas pelas diferentes instâncias das conferências, e retomar o eixo das demandas imediatas, irá manter a fé na racionalidade e neutralidade do Estado e ancorar, em torno das estruturas estatais e dos direitos inscritos em lei, o destino e o futuro da Reforma Urbana.

Mas aqui, localizando-se no campo intelectual, algo há para acrescentar quanto a esta equivocada decisão estratégica: se a recorrência e apelo ao Estado encontram suas razões no passado longínquo, que se renovam constantemente e se tornam presentes com a conjuntura adversa e o acesso do PT ao poder, será a constituição positivista do Estado brasileiro moderno (BOSI, 1992) e suas imbricações com a sociologia do conhecimento (LÖWY, 2007) que explicam os procedimentos adotados pela direção do movimento da Reforma Urbana. Com a mobilização ocorrendo em espaços institucionais e em torno de procedimentos técnicos do urbanismo – tal qual já havia acontecido em 1964, com a proposta da primeira Reforma Urbana, que senta à mesa de negociação com os militares (SERRAN, 1976) -, estavam dadas as condições para que o movimento fosse mantido refém de fantasmas. O passo seguinte será a rendição a outra construção mental, produto da posição privilegiada de que gozam os técnicos como reconhecidos interlocutores do poder estatal e das forças econômicas: a convocação do planejamento urbano para realizar, via Estado e em comunhão com toda a

sociedade, a “cidade de todos”. Uma construção mental que tem seus fundamentos na própria essência do sistema de produção capitalista, o fetiche da mercadoria.

O fetiche da mercadoria, o coração da hegemonia capitalista

As relações sociais de produção não são apenas “simbolizadas” por coisas, mas realizam-se através de coisas.
Isaak Ilich Rubin

Como procuramos demonstrar, ao repetir passos anteriores das lutas populares no Brasil, o movimento da RU parece comprovar a impossibilidade de, nos marcos do sistema, imprimir um caráter efetivamente transformador às práticas reformistas. O aspecto visível deste processo é a subordinação ao Estado e a crença no direito burguês, que atrelando a luta ao sistema, faz de uma utopia revolucionária mais um movimento inclusivo. Entretanto, acreditamos que tampouco basta comprovar o esgotamento do projeto e suas causas aparentes, sendo necessário ir mais longe e mais fundo, buscando respostas que permitam identificar as raízes de tais opções e ajudem a pensar como romper o círculo vicioso que cerceia as iniciativas de interesse popular. A pesquisa procurou demonstrar que o controle e a descaracterização do projeto da RU acontecem por movimentos combinados e distintos, próprios da ideologia de dominação capitalista. Buscamos provar que um destes movimentos de controle e dispersão se origina nas novas formas de produção capitalista, quando a segunda revolução industrial – a automatização –, própria da concentração monopolista, afastou a propriedade dos meios de produção de sua gestão. “Separados da propriedade formal da empresa”, serão os tecnocratas que determinam “o montante de mais-valia de que o capitalista particular poderá dispor, conferindo um poder jamais imaginado aos detentores do saber técnico-administrativo”, a chamada tecnocracia²²⁴ (BRUNO, 1990:41).

No início, o tecnocrata era um assalariado do proprietário particular e a ele subordinado, tanto em termos de retribuição como na forma de pensamento e na prática política e social. Hoje, constituem a classe tendencialmente dominante, pois são os agentes sociais da passagem do capitalismo privado para o capitalismo de Estado, onde se assimilam à classe burguesa, reproduzindo-se em burguesia de Estado (BRUNO, 1990, p. 44).

²²⁴ Tecnocracia seria “o conjunto de indivíduos que organizam as Condições Gerais de Produção (meios de transporte, meios de comunicação, sistemas energéticos, aparelhos repressivos, escolas que qualificam mão-de-obra para o capital etc.). São ainda os indivíduos que dominam o saber técnico dos meios de produção e do processo de trabalho, do qual o produtor está afastado...na medida em que as forças produtivas se concentram” (BRUNO, 1990, p. 42).

Marilena Chauí (2006) se refere às origens fordistas da ideologia da competência na sociedade moderna – que tem uma de suas bases nas “idéias de que a competição capitalista realiza-se em função da qualidade dos produtos”, o que implica na sua dependência dos “avanços científicos e tecnológicos” – e Francisco de Oliveira (1990) esclarece como, a partir da ditadura militar da década de 60, os intelectuais emergiram como verdadeiros administradores *ad hoc* da “regulação ‘truncada’, seja na acumulação do capital, seja em relação à reprodução da força de trabalho”. Constituiu-se, no Brasil moderno, a convergência, por um lado, de novas formas de produção capitalista internacional, a exaltar a “organização racional e eficiente” e, por outro, a consagração dos intelectuais em mediadores dos conflitos sociais, via técnica e ciência, como modelo moderno de dominação nacional o que, finalmente, possibilitou espaço no poder para as classes médias.

Foi quando a definição de uma política de habitação popular particularizou a questão do tamanho da casa e do número de cômodos, foi a organização dos arquitetos quem assumiu a tarefa de dizer o que era bom e o que era ruim; foi quando a política social se particularizou sob a forma de cozinhas comunitárias, o que a rigor é uma carência do salário direto, que antropólogos, sociólogos, assistentes sociais, assumiram a tarefa de dar um metro para essa necessidade (OLIVEIRA, 1990, p. 63-64).

Esta fórmula, encontrada pela ditadura para, na ausência temporária de suspensão do Estado populista e no controle repressivo sobre os partidos políticos, institucionalizar espaços de negociação e consenso com as classes sociais, não somente tinha o mérito de manter as relações por fora dos partidos – com suas atividades suspensas ou sob controle -, como se mostrou perfeitamente adequada para as condições da “transição pelo alto” da “democratização” e, posteriormente, para atender aquelas metas de participação apolítica e fragmentada, oferecidas pela ideologia do neoliberalismo. O que assistimos em todo o país, ao longo da década de 90, seja através de ONGs, seja através de entidades profissionais, foi um profundo envolvimento com um participacionismo multifacetado, em que se multiplicaram universos fragmentados voltados para as mais variadas carências humanas, sempre centrados em critérios como eficiência, eficácia e efetividade. E que, mais tarde, vão redundar naquela “febre participativa” (MARICATO, 2008d), em grande medida, de pouca efetividade. E de onde foi surgindo toda uma literatura particularizada e, logo, novos campos de saber, com seus cursos e especializações, reforçando e disseminando, perante as camadas populares, a inexorabilidade da competência para conquistar um lugar no mundo dito moderno. De dura

concorrência, mas sempre acessível aos mais competentes, em uma clara manobra para escapar das explicações sobre a crise capitalista, o exército de desempregados e o ajuste do Estado.

Mas esta tendência se relacionou, também e fortemente, com o próprio Estado, pois periodicamente Congressos e Conferências – do Meio-ambiente, de Acessibilidade, de Saneamento, de Habitação, de Transportes – simulavam o “momento político” da “participação democrática”, onde as plenárias “soberanamente” deliberariam sobre os rumos a serem tomados pela administração pública local, presente e lado a lado com os representantes de todos os segmentos sociais. Principalmente aqueles representantes das camadas populares – sempre entre a militância e a cooptação - e dos setores profissionais e acadêmicos, quase sempre na militância e nas consultorias. Entretanto, a “febre participativa”, que “contagiou” até mesmo as agências internacionais como o BIRD e os bancos privados (MARICATO, 2008d), como um movimento de dominação, exige a legitimação por parte do saber, indispensável para a complexa posta em marcha de mecanismos e procedimentos preparatórios de organização e estudo, sem os quais o debate não teria o foco no atendimento particularizado e, principalmente, poderia levar para estranhos caminhos e perigosos temas. Assim, além da estreita colaboração com o Estado, há que respeitar os trâmites burocráticos e legalizar, nas diversas instâncias do poder, o direito reivindicado. Pois a grande pretensão do Estado e da sociedade civil, irmanados como nação em torno do “bem comum”, parece ser a construção de uma moderna democracia, fundamentada sim na igualdade e na fraternidade, mas que deve respeitar os cânones da justiça e do ordenamento jurídico vigente no sistema capitalista brasileiro.

Para isso, a base e o objetivo de todos estes movimentos, que associam organizações populares e intelectuais, devem estar indissolivelmente articulados: o “consenso democrático” tem como meta final o “pacto social”, realizado no âmbito do poder local, o Estado como juiz e o crescimento da economia como ideologia. Mas é um consenso ilusório e um pacto impossível, pois como as classes sociais não possuem o mesmo poder político e o Estado não é dotado de racionalidade e neutralidade, a “farsa” espreita cada passo do processo. Mas dificilmente será desvendada, pois logo se tornam espaços de disputa de projetos e recursos, e não locais de definição de políticas e das formas coletivas de conquistá-las: as forças presentes são desiguais e o processo tende a aumentar dependências e

desistências. A ilusão advém do fato que tanto os encontros temáticos periódicos quanto as sistemáticas reuniões de conselhos paritários e específicos, oferecerem uma inédita proximidade entre os cidadãos e o poder, uma aparência democrática participativa (LEAL, 2003), que se esgota sem sequer ultrapassar os temas relacionados com o consumo coletivo das camadas populares. Muito longe de discussões sobre “inversão de prioridades” ou conteúdo de conceitos fartamente utilizados como “desenvolvimento e pacto social” e mais distante ainda de debater e decidir sobre orçamento e investimento público.

O que implica em sua própria limitação como movimento reivindicatório, passível de esgotamento com as promessas ou o atendimento das demandas, reforçando aquela idéia de uma “democracia de consumidores”. Prestando-se, também, para o indispensável “monitoramento” que o aparelho do Estado deve fazer do nível de insatisfação e mobilização dos subalternos, com suas devidas providências de cooptação ou isolamento. Ou seja, ainda que festejados como conquista democrática, são insignificantes as conseqüências de tais espaços de participação como caminho para formas mais amplas e libertárias de lutas populares. E, conseqüentemente, para a efetiva afirmação política das camadas populares, indispensável para que uma democracia burguesa resulte em cidadania, ainda que limitada e comprometida. Nunca é demais lembrar que, nos países centrais, a história da moderna democracia burguesa – e mesmo a proposta keynesiana de resolução da crise do capital dos anos 30, a ela relacionada – foi dependente da força e organização dos trabalhadores; pensar em construir a democracia no Brasil via consensos sem a necessária correlação de forças - tendo por base racionalidade e justiça social, sobretudo sob hegemonia neoliberal, ela mesma resultante de uma forma de resolução de outra crise capitalista, mas sob um contexto de desmobilização dos trabalhadores -, significa, na verdade, aprofundar a desorganização da classe e contribuir para reforçar o poder político e econômico capitalista.

Frente a estas práticas, com sua demonstrada ineficácia revolucionária, ou mesmo progressista, que se estendem ao longo de anos “com significativas conquistas institucionais, mas poucos resultados efetivos”, como entender a aceitação, por parte dos movimentos populares em geral e da Reforma Urbana em particular, de um papel de verdadeira “correia de transmissão” da dominação capitalista? Qual é o dado que permite, frente à desmobilização popular, aceitar

bandeiras de luta e formas de organização que, ao mesmo tempo em que diluem o caráter transformador do movimento, fortalecem e reproduzem procedimentos capitalistas de dominação e controle? E que, em vez de se apresentar como uma característica exclusiva do movimento da Reforma Urbana, se dissemina no interior de todos os demais movimentos populares e os leva à submissão e controle. Foi justamente este aspecto das lutas populares no Brasil, identificado por autores que trataram das disputas em torno da cidadania (BARBOSA, 2008) e da democracia (PRADO, 2008) que nos deram as pistas para o entendimento do papel do fetiche da mercadoria na assimilação, à lógica capitalista, dos movimentos de contestação ao sistema. Analisado e utilizado por John Holloway (2003) como a base de seus argumentos para negar a luta pelo Estado - para ele “uma relação social que existe na forma de algo externo às relações sociais” e, por isso mesmo, é a “forma rigidificada e fetichizada das relações sociais” (HOLLOWAY, 2003:141) -, o fetiche da mercadoria impregna e domina todas as relações sociais realizadas no interior do sistema.

Ao manter como elo de suas relações sociais algo externo e estranho a eles, os homens reproduzem em todas as expressões de suas vidas a forma fetichizada que predomina nas relações de produção de uma sociedade capitalista: a mercadoria. Como *coisa*, a mercadoria assume o papel de ponte entre as relações humanas e, em uma extensão do poder que elas têm sobre a vida particular de cada um de nós, no sistema produtivo, passam a assumir o mesmo lugar decisivo e mágico que desfrutam nas relações de produção. Desta maneira, “as relações sociais de produção assumem inevitavelmente a forma de coisas e não podem se expressar senão através de coisas” (RUBIN, 1980, p. 20), fenômeno que se expressa na própria função do Estado nos processos sociais, indispensável para legitimar e legalizar demandas:

Sendo o Estado, portanto, a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições comuns passam pela mediação do Estado e recebem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei repousa na vontade, e, mais ainda, em uma vontade livre, destacada de sua base concreta (MARX, 2007, p. 74)

Este é o condicionante através do qual, e tal como as lutas por cidadania e democracia, o projeto da Reforma Urbana será subsumido ao mundo do capital, contraditoriamente encontrando, na reprodução do sistema, a única opção para a

realização de suas demandas, agora já transformadas em itens de consumo coletivo e despidas de qualquer possibilidade transformadora. No caso do urbano e diferentemente das disputas por cidadania e democracia – apesar da RU ser, também, uma luta por elas -, as relações do Estado com o movimento vão se dar em torno de um “instrumento” há muito institucionalizado, o planejamento urbano. O que, ao possibilitar a utilização de um canal legitimado pelos meios profissionais e pelo próprio poder político, reforça intensamente o poder do fetichismo nas articulações entre o Estado e o MRU. A força de penetração do planejamento urbano nas administrações públicas e nos meios profissionais – ambos, claramente definidos como aliados preferenciais dos movimentos populares na construção da “cidade de todos” – é a maior prova do livre trânsito que o “instrumento” goza entre o poder político e seus representantes técnicos. Enquanto para o Estado, o planejamento urbano funciona muito mais como arma ideológica do que como meio de intervenção física (VILLAÇA, 2004), para os profissionais do urbanismo é o elemento que lhes confere aquele poder tecnocrata, inerente à moderna sociedade capitalista (CHAUÍ, 2006; BRUNO, 1980). Como nenhuma destas formas de apropriação do instrumento – de resto, já identificada pela análise crítica - interessava ao movimento, foi necessário assumir a tarefa de “reformular o plano diretor”, esforço que, cada vez mais, vai se transformar de “meio” em “finalidade” do MRU. Assim, em vez de buscar construir novas relações sociais, adequadas aos interesses populares, a polêmica foi centrada na democratização do planejamento, atitude que irá provocar um falso dilema entre os profissionais e exigir uma nova configuração fetichizada do plano diretor, esforço que faz o MRU chegar às raias do absurdo, pois irá antepor um fetiche, o “urbanismo democrático”, como forma de enfrentamento de outro, o Estado capitalista democrático.

Mas, como “um fetiche é um ídolo, um amuleto, algo enfeitado, que tem poderes inexplicáveis, de origens misteriosas” (PIRES, 2008, p. 140), quanto mais se aprofunda o envolvimento com ele, mais implica em ser vítima de um alheamento da realidade e, quanto mais esforços são feitos no sentido de controlar o andamento dos processos, mas há um enredamento em suas falsas premissas e promessas. Uma vez envolvido no compromisso com o Plano Diretor, como se desvencilhar dele? Ao considerar a elaboração dos PDP “uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos”, pois “todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade

e podem intervir na realidade de seu município” (BRASIL, 2005b, p. 13-14), foram estabelecidas, na verdade, as condições necessárias para articular – *ad eternum* – o poder público, a tecnocracia e os movimentos populares tendo, como mediador, o planejamento urbano: a institucionalização do Plano Diretor como prática permanente da gestão democrática do solo urbano. Enquanto os dois primeiros sujeitos evidenciaram, no processo dos PDP, identificação ideológica e capacidade de manipulação do “instrumento” - ainda que não sem conflitos e impasses internos - , nunca as bases populares conseguiram verdadeiramente demonstrar uma empatia com as novas formas pelas quais deveriam reivindicar e alcançar suas demandas na cidade. Ausência comprovada nos processos, que levou empresários imobiliários a contestar a legitimidade da participação e as lideranças do MRU a lamentar e imputar, a essa falta de apoio popular, os impasses e derrotas do PDP. Referindo-se à experiência do PDE-SP, Villaça (2005, p. 91) afirma que “o desprezo que a absoluta maioria da população – as classes populares – demonstrou para com o Plano Diretor e os Planos Regionais”, teriam suas razões no fato de ele “nada ter a dizer para elas”, cremos que esta constatação pouco acrescenta ao problema, assemelhando-se a um raciocínio circular do tipo “as camadas populares não participaram por que o PDP não lhes dizia nada e não lhes dizia nada porque não participaram”. Frei Betto, analisando a vivência das Comunidades Eclesiais de Base, criadas pela Igreja Católica nos anos 70 e núcleo inicial da retomada do projeto de Reforma Urbana (BALDEZ, 2003; MARICATO, 1997b), esclarece um pouco melhor esta sentida ausência das camadas populares do processo do PDP. Ao se referir a “uma tradição elitista, presente nas formas institucionais da política brasileira”, que “consideram possível criar um modelo político que corresponda às necessidades do povo”, Frei Betto afirma que esta atitude vai produzir uma “tendência que acredita não ter nada que aprender com o povo, nem deve perder tempo respeitando a caminhada das comunidades”, pois: “os vanguardistas, convencidos que a ‘ciência’ que liberta se elabora fora do povo para depois ser nele introjetada como quem aplica uma injeção, acreditam mais nas próprias idéias que na prática testada e avaliada em comunidade” (BETTO, 1986, p. 38-44).

Esta incompreensão da realidade e da consciência popular teria levado o movimento a adotar procedimentos próprios da “classe média”, que “é mais sensível às reivindicações políticas, especialmente as que refletem seu próprio interesse de classe, como campanha pela anistia, constituinte, direitos humanos”. Aplicado às

camadas populares, cujas “reivindicações específicas não se colocam prioritariamente no nível jurídico-político, mas no nível econômico” (BETTO, 1986, p. 47), o Plano Diretor, com seu meta-discurso e seus objetivos de longo e médio prazo, não conseguiu efetivar, para elas, um espaço das relações sociais. Por isso, para as camadas populares não há fetichização dos PDP, porque, simplesmente, não há PDP para elas. Daí se pode entender, também, a razão do sucesso do Orçamento Participativo – este sim a fetichização de um “Plano de Ação” para os mais pobres -, que parte de reivindicações específicas e cotidianas, mas que, sob o controle e comando do Estado, se transforma em disputa por migalhas do orçamento municipal e abre possibilidade de relações incestuosas dos delegados com a administração pública (LEAL, 2003), sem nunca ultrapassar os limites de um “bairro para si”. Inversamente, a inviabilização do OP como forma de relacionamento do poder público com as camadas médias – que se mantêm afastadas da prática de demandas materiais imediatas -, demonstra que estes setores se negam a tratar de reivindicações específicas sem a mediação de um fetiche do bem-comum, como “cidadania, desenvolvimento urbano e preservação ambiental”, o que os eleva à situação de “reserva moral da sociedade”. Por isso é que idéias como a do Plano Diretor encontram solo fértil para semear confusões e desmobilização entre as camadas médias, pois, como já foi demonstrado por Villaça, o PDP é o “plano discurso” por excelência, devendo a isso seu acolhimento pela própria mídia dominante, ela mesma adepta do discurso do bem comum, eixo de sua filosofia editorial. Como se pode depreender destas observações e apesar dos esforços da ideologia dominante, os mundos das classes sociais permanecem com suas particularidades e, por isso, mais do que uma simples “cidade partida” do ponto de vista territorial, pode-se falar de uma cidade dividida em classes, em visões do mundo e em interesses próprios perante o capitalismo. Por aqui se explica o impasse em Porto Alegre, que se resolveu dando à classe média o PD e, às camadas populares, o OP e que tanta indignação provocou no MRU, pois o PDP foi encontrar ali o fetiche popular consolidado e, muito por isso, os trabalhadores puderam ser cooptados pelos próprios empresários da construção civil, que lhes ofereciam um mercado para sua força de trabalho (BURNETT, 2007a). E se entende, também, o sentido profundo da afirmação de Oliveira quando disse que o “planejamento é uma forma de conflito que tenta reconstruir a comunidade ilusória” (OLIVEIRA, 1981). Pois, por cima das particularidades e interesses de classe, o PD,

como Marx já havia afirmado com relação ao Estado, tenta se legitimar como “consenso” e “pacto” no espaço urbano, que visa transformar a cidade capitalista na “cidade de todos”.

Autonomia popular, opção contra a fetichização da luta urbana?

Autonomia operária significa, sobretudo, criação. Criação de novas relações sociais que permitem a união dos trabalhadores na luta contra o sistema capitalista de produção e de vida.

Lúcia Bruno

A permanência da democracia burguesa no Brasil, ainda que “truncada regulada”, tem o mérito de haver assegurado ao projeto de Reforma Urbana dos anos 80 aquilo que a ditadura militar acabou por negar à proposta originada no Seminário de Habitação e Reforma Urbana da década de 60: o tempo e as condições necessárias para o desenvolvimento de seu ideário. Esta rica experiência de quase duas décadas é a base concreta que possibilita tanto uma análise crítica de suas realizações quanto pensar em sua indispensável retomada, agora em bases verdadeiramente transformadoras das condições de vida dos trabalhadores. Ainda que, em uma tese, não caiba a explicitação e defesa de caminhos alternativos para o movimento popular, não deixa de se colocar como uma necessidade um olhar para o futuro imediato, principalmente frente ao teor certamente pessimista de algumas das considerações desenvolvidas ao longo deste trabalho. Considerações que podem, devido a muitas das passagens defendidas aqui, levar à conclusão de um inescapável caráter reformista e inclusivo da luta urbana no capitalismo e, em conseqüência disso, parecer acreditar naqueles que consideram os movimentos por terra urbana e habitação como, estruturalmente, “movimentos de urgência”. Que terminariam por cair, inevitavelmente, na lógica capitalista ou no clientelismo político, em um movimento circular de inclusão no sistema e expansão das forças de produção capitalistas. Ainda que existam, no percurso trilhado pelo MRU, pesos e amarras do passado que, como “fantasmas”, continuam impedindo o imprescindível salto de qualidade do movimento e justificam tais idéias, este não é o entendimento do nosso trabalho.

Como procuramos demonstrar, se a institucionalização do movimento aparece como a face visível dos processos de luta urbana, ela é a expressão de um

fenômeno cujas causas se conservam sob o pesado manto das relações sociais capitalistas²²⁵. A inevitável fetichização destas relações, originadas no papel exercido pelas mercadorias como meio e fim da própria sociedade do Capital, leva ao alheamento da realidade e à necessária instauração de formas de relações que se colocam entre os homens e passam a desempenhar o mesmo sentido místico e fantasmagórico que as coisas cumprem nas relações de produção capitalista. Ao se realizarem tendo o Estado como centralidade, o que implica no caráter político das relações sociais instauradas, o sentido da fetichização assume o papel de subordinação às premissas das relações de produção capitalista e são subsumidos nos limites do mundo do Capital. Além de implicar em fortalecimento das forças econômicas e políticas capitalistas – contribuindo para a reprodução e expansão das formas de exploração vigentes -, a luta passa a sofrer a irresistível atração da ideologia capitalista, centrada na fragmentação, no individualismo e na pretensão de humanizar o sistema, condições que facilitam a dominação que o Estado exerce sobre as camadas populares. Como já ressaltamos, no caso da Reforma Urbana, a essência desta dominação se dá pela tentativa de incluir as camadas populares na cidade capitalista, ensejando assim a expansão do Capital e a dominação do Trabalho. Se estas considerações iluminam muitos impasses e mistérios que cercam a estratégia e os processos dos Planos Diretores Participativos, por outro lado, apontaram para uma questão crucial da luta popular: se não em torno da disputa do Estado e pela disputa de espaços na cidade capitalista, onde e como, então, desenvolver a luta urbana, preservando seu caráter transformador?

Inicialmente, há que ressaltar o fato de não haver, em qualquer parte do trabalho, a condenação do MRU por demandar o Estado ou questionar a dinâmica da cidade capitalista; o que, sim, procuramos destacar e criticar foi a centralidade e mesmo exclusividade das estratégias, sob influência e dependência do Estado e do Direito burguês. Pois acreditamos que tal centralidade, expressão daquela fetichização do planejamento urbano, induz e amarra o movimento ao mundo capitalista, tentando transformá-lo por dentro, mas na verdade sendo transformado por ele. Adotando outra posição e com outro ângulo de visão, exigir investimentos

²²⁵ E que corresponde à diferença, para Marx, entre a visibilidade da “aparência exterior”, do “nexo externo”, da “superfície do fenômeno” e o “resultado que não estava previamente determinado como objetivo”, que se realiza “às costas das pessoas” e que se encontra no “nexo interno”, no “nexo oculto”, no “nexo imanente” e na “essência das coisas” (RUBIN, 1980:39).

públicos para as necessidades dos trabalhadores e denunciar o domínio absoluto do capital sobre a vida urbana é imprescindível enquanto crítica da vida cotidiana. Mas, como estas frentes de luta são táticas limitadas – a primeira, pela impossibilidade do atendimento efetivo do Estado, a segunda pela hegemonia capitalista sobre a cidade que é sua (LEFEBVRE, 2001) – e, as duas, juntas, levam a ter como horizonte o próprio sistema de exploração e dominação, elas somente se justificam se subordinadas a uma luta autônoma por outra sociedade e outra cidade. Neste sentido, pouco vale manter determinadas frentes de ação dos movimentos populares, como ocupações de imóveis ociosos e manifestações públicas, pois elas passam a corresponder a formas complementares e episódicas da luta institucional, esta sim centralidade do MRU. É neste contexto que se torna necessário esclarecer – e se justifica incluir em uma tese - o sentido entendido por autonomia popular, colocada, em muitos trechos do trabalho, como alternativa à subordinação política e que teria a capacidade de desafiar a fetichização das relações sociais.

Enquanto proposta teórica e prática, o autonomismo²²⁶ tem inúmeras correntes políticas, com variadas e divergentes abordagens sobre os caminhos da luta contra o capitalismo, por outra sociedade. Rosa Luxemburgo, Mario Tronti, John Holloway, Antonio Negri & Michael Hardt, Frei Betto, Lucia Bruno são alguns dos teóricos que abordaram a questão da autonomia no movimento operário na luta contra o capitalismo, com posições que têm o núcleo de suas divergências na questão do Estado, das vanguardas e do partido de classe. As posições mais radicais não reconhecem nem o papel nem a ascendência da vanguarda teórica e política – os intelectuais orgânicos de Gramsci - sobre a classe operária, aproximando-se das propostas anarquistas em relação à negação da necessidade da tomada do Estado ou de sua permanência em uma mudança das relações de produção. O que parece unificar a maioria dos teóricos do autonomismo é a crença na necessidade de criação de novas relações sociais, e mesmo de produção, por parte dos trabalhadores, em oposição ao capitalismo, constituindo desde já as bases

²²⁶ Para Lucia Bruno, “a autonomia operária é uma tendência muito antiga dentro do movimento operário e manifesta-se nos momentos agudos da luta de classes: na Comuna de Paris (1871), na Revolução Russa (1917), na Revolução Alemã (1918/19), na Revolução Espanhola (1936/39), no movimento operário português, depois na queda do salazarismo em abril de 1974, por exemplo” e “a organização pela qual o proletariado vem, historicamente, expressando sua autonomia é o conselho operário, onde todo o poder pertence às assembleias gerais dos trabalhadores, eixo central dos debates e decisões”. A autora também relaciona uma série de autores – portugueses, holandeses, russos, italianos, espanhóis e mesmo brasileiros – que tratam das “lutas autônomas do proletariado”, ressaltando que, “no Brasil, infelizmente, quase nada foi editado” (BRUNO, 1990, p. 9 e 88).

para uma nova sociedade. Para Holloway, isto seria possível através de uma polêmica proposta de “mudança de uma política de organização para uma política de eventos”:

Como, então, impedimos o processo de fetichização, a ruptura do fazer, a separação entre o fazer e o feito? Sem dúvida, é errado pensar em termos de um processo contínuo de construção da organização. Com certeza, deve haver uma acumulação de práticas de auto-organização opositora, mas isso não deveria ser concebido como uma acumulação linear, mas como uma ruptura acumulativa do linear (HOLLOWAY, 2003, p. 313-314).

Avaliando a abertura política dos anos 80 e a constituição de partidos políticos de base social na classe trabalhadora daquele período, Frei Betto afirma que “as comissões de fábricas, os grupos inter-fábricas, as equipes de pastoral da terra ou núcleos de oposição sindical são formas de organização específica dos trabalhadores”, que devem ser preservadas e mesmo ampliadas, pois é “necessário incentivar essas formas de organização de base, sem as quais qualquer estrutura política tenderá ao elitismo e ao vanguardismo” (BETTO, 1986, p. 112). Contrariamente, para Lucia Bruno, autonomia operária não quer dizer “autonomia dos sindicatos com relação ao aparelho do Estado, nem dos movimentos sociais com relação às estruturas partidárias”, significando sim:

Autonomia com relação aos modelos capitalistas de organização e gestão, que por sua vez são hierarquizados, centralizadores de decisões e reprodutores de desigualdades sociais. Autonomia operária vincula-se à criação de uma nova realidade social, dotada de instituições específicas que se desenvolvem em ruptura aberta com a sociedade capitalista (BRUNO, 1990, p. 11).

Por isso, para a autora, “uma comissão que não seja expressão da luta” não pode ser autônoma, nem aquelas “criadas pelo patronato ou fomentadas de fora por militantes que pretendem utilizá-las com células dos seus partidos” (BRUNO, 1990, p. 22). Para ela, as lutas que se desenvolvem de forma autônoma são as únicas que “o capitalismo teme, pois é o único aspecto das lutas operárias que não conseguem integrar” (BRUNO, 1990, p. 27), uma vez que “ao realizar uma nova divisão do trabalho e formas comunitárias de existência, estão criando o terreno sobre o qual o socialismo pode se desenvolver e se generalizar” (BRUNO, 1990, p. 26). Neste sentido, a “luta autônoma do proletariado” é entendida como “o futuro intervindo no presente, negando-lhe o estatuto de única solução possível” (BRUNO, 1990, p. 83). Há, em suas posições sobre o que seja autonomismo, uma compreensão de que “não se trata de conquistar espaços no terreno das classes dominantes, mas de destruí-los, criando simultaneamente novas instituições

fundadas na democracia direta” (BRUNO, 1990, p. 55). Sem qualquer referência à redemocratização nacional, na década de 80, mesmo assim a autora nos faz lembrar muitas das formas de luta, construídas pelos trabalhadores naquele período e que se assemelham a tais concepções sobre “novas instituições fundadas na democracia direta”:

as ocupações de fábrica, de terras, a autogestão de produção, dos bairros, das escolas, das instituições de consumo e lazer trazem em si o conteúdo da sociedade futura projetada – a sociedade auto-gerida e auto-instituída (BRUNO, 1990, p. 84).

Uma das críticas centrais do autonomismo ao processo de institucionalização das lutas operárias advém da compreensão de que “a força de trabalho é a única mercadoria cujo valor se estabelece através de uma luta social”, pois resulta dela tanto “o assalariamento produtivo e o aumento da produtividade e da intensidade do trabalho”, quanto a resistência à miséria e ao desaparecimento físico da própria classe trabalhadora (BRUNO, 1990, p. 12-13). Para controlar esta luta, o capital busca sua institucionalização, incluindo-a de maneira permanente na agenda do Estado, cuja expressão maior viriam a ser as convenções coletivas, através das quais se constitui “o compromisso do sindicato de não lutar por um certo período de tempo” (BRUNO, 1990, p. 70). Como “as organizações autônomas só podem existir em momento de luta direta e conjunta de todos os interessados” (BRUNO, 1990, p. 20), fica demonstrada a astúcia da classe dominante, que transforma a luta social em um organizado calendário de eventos, previamente programados e controlados pelos sindicatos, evitando assim a mobilização e, conseqüentemente, a organização independentes.

Com estas observações gerais sobre autonomismo não pretendemos provocar, aqui, polêmicas sobre suas conseqüências para as lutas pelo socialismo. Em vez disso, seguimos a sugestiva orientação de David Harvey - ao se referir a “uma expressão usada por Marx, quando ele falou a respeito da maneira pela qual podemos friccionar blocos conceituais para produzir fogo intelectual”, defendendo a idéia de que, “freqüentemente, a inovação teórica surge do choque entre diferentes linhas de força” (HARVEY, 2005, p. 23). Pois acreditamos ser possível, a partir de determinadas posições defendidas pelo movimento autonomista, enriquecer o debate e abrir caminhos entre os impasses que cercam o projeto da Reforma Urbana. Para isso e inicialmente, relembremos Lefebvre e as inúmeras passagens de suas obras, que fazem referência à imprescindibilidade da práxis socioespacial

como única atividade transformadora no espaço urbano e capaz de enfrentar “forças muito poderosas que tendem a destruir a cidade”, pois “um certo urbanismo, à nossa frente, projeta para a realidade a ideologia de uma prática que visa a morte da cidade” (LEFEBVRE, 2001, p. 101). Ao se referir ao “direito à cidade como um apelo, uma exigência”, mas que “através de surpreendentes desvios – a nostalgia, o turismo, o retorno para o coração da cidade tradicional, o apelo das centralidades existentes ou recentemente elaboradas – esse direito caminha lentamente” (LEFEBVRE, 2001, p. 116), dando a entender que “não se trata de conquistar espaços no terreno das classes dominantes”, isto é, a cidade capitalista, Lefebvre parece se apoiar em duas premissas para a construção de uma estratégia transformadora. Primeiramente, ainda que condene “o fetichismo e a ideologia da transformação (por outras palavras: a ideologia da modernidade)”, que “ocultam a estagnação das relações sociais essenciais”, Lefebvre vai insistir na prevalência da cidade para a humanidade, pois o “desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana, pela realização da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 2001, p. 141). Ora, se a permanência da cidade, “este bem entre os bens”, confirma a necessidade da luta pelo “direito à cidade”, por outro lado, a negação da cidade capitalista, que “destruiu a urbanidade” (HARVEY, 2001, p. 15), parece exigir que outra cidade seja constituída. E aqui se coloca a segunda premissa, implícita nas posições de Lefebvre, pois para ele “só o proletariado pode investir sua atividade social e política na realização da sociedade urbana. Só ele também pode renovar o sentido da atividade produtora e criadora ao destruir a ideologia do consumo”. (LEFEBVRE, 2001, p. 144).

Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção dos especialistas?...Para a classe operária, vítima da segregação, expulsa da cidade tradicional, privada da vida urbana atual ou possível, apresenta-se um problema prático, portanto político. Isso ainda que esse problema não tenha sido levantado de forma política e que a questão da moradia tenha ocultado até aqui, para essa classe e seus representantes, a problemática da cidade e do urbano (LEFEBVRE, 2001, p. 101).

Ao articularmos as propostas de Lefebvre – negação da cidade capitalista e constituição de outra cidade, sob gestão dos trabalhadores - com as exigências de uma prática autônoma – novas formas de relações sociais e novas instituições fundadas na democracia direta, criadas nos momentos de luta direta e conjunta -, é possível entender a imprescindibilidade de profundas reformulações na estratégia da

Reforma Urbana de interesse popular. O terreno prioritário de luta deixa de ser a cidade capitalista e passa a acontecer nos espaços de moradia, conquistados coletivamente pelos trabalhadores; o sentido da ação é entregue aos seus sujeitos, através de delegados diretos como simples executores, sem qualquer privilégio; e a profundidade e extensão da luta serão determinados pelo nível real de conscientização e organização das camadas populares comprometidas nas ações. Assim, a autogestão dos bairros de periferia poderá se constituir em verdadeiros “espaços de esperança” (HARVEY, 2004b), com os trabalhadores envolvidos em construir, no que hoje já são valores de uso, os fundamentos da nova urbanidade.

REFERÊNCIAS

- A DIPLOMACIA petista. **Rev. Época**, edição 161, 18 jun. 2001. Disponível em: http://epoca.globo.com/edic/20010618/brasil_4a.htm. Acesso em: 19 jun. 2008.
- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano**: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. Porto Alegre: FEE, 1995.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 23 maio 2007.
- ALBANO, Maria Tereza Fortini. **O processo de formulação do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre**: ruptura, reunião de fragmentos, inovação ou manutenção de uma tradição secular? 1999. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- ALFONSIN, Betânia. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 25 maio 2007.
- ALVES, Eduardo. **Análise crítica do Plano Diretor e da reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: < http://www.insrolux.org/textos/13_revistaurutaguall.htm > . Acesso em: 15 mar. 2008.
- ALVES, Marcio Moreira. **A força do povo**: democracia participativa em Lages. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1984.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23. Disponível em: < <http://firgoa.usc.es/drupal/node/3040> >. Acesso em: 27 nov. 2007.
- ANDERSON, Perry. **Considerações sobre o marxismo ocidental**: nas trilhas do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2004.
- ANDRADE, Luís Aureliano Gama; AZEVEDO, Sergio de. Lei de desenvolvimento urbano: análise política preliminar. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 11, p. 56-67, 1984.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARANTES, Otília Beatriz Fiori. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1998.
- ARAUJO, Tânia Bacelar. Brasil nos anos 90: opções estratégicas e dinâmica regional. **Rev. Bras. Estudos Urbanos Regionais**, Recife, ano 1, n 2, p. 09-24, 2000.
- ARAUJO, Tânia Bacelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Rev. Econômica Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr./jun., 1999. Disponível em: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Publicacoes/REN-Numeros_Publicados/docs/ren1999_v30_n2_a1.pdf. Acesso em: 28 jun. 2008.

ARGAN, Giulio Carlo. **História da arte como história da cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luis A. G. de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sergio. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Coord.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo no Final do Século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

BAGGIO, Newton. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre. 23/05/2007.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.) **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 71-92.

BALDRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema: o caso da AEIS. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 3, p. 49-59, out./dez. 2003. Disponível em: <http://www.antac.org.br/ambienteconstruido/pdf/revista/artigos/Doc11499.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2008.

BALDRUSIS, Nelson. Plano Diretor de Diadema 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos Diretores Municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

BALL, Michael. O desenvolvimento do capitalismo na provisão de habitação. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 36, p. 11-34, 1992.

BARBOSA, Aduari Antunes. **Migração infla periferia das grandes cidades**. Disponível em: < <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=122127> >. Acesso em: 27 jun. 2008.

BARBOSA, Marisa G. A fetichização da cidadania no contexto da prevalência do princípio de focalização. Disponível em: <http://www2.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundogepal/MARISA%20G.%20BARBOSA.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2008.

BARROS, Maria do A. G. Mais que um teto: a luta pelo direito à moradia nos anos 90 em São Luís. In: LIMA, Terezinha M.; COSTA, Cândida (Org.). **Políticas públicas, trabalho e movimentos sociais no Maranhão**. São Luís: EdUFMA, 2003.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade. Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Sub-secretaria de Edições Técnicas, 2005.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e estatuto da cidade**. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 15 out. 2006.

BELLO FILHO, Wilson. **História do planejamento econômico no Maranhão**: uma arqueologia dos planos estaduais de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Papel Virtual, 2004.

BENEVOLO, Leonardo. **Historia de la arquitectura moderna**. Barcelona: Gustavo Gili, 1974.

- BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente**. A ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: UFC/Banco do Nordeste do Brasil, 2004.
- BERNARDES, Claudio. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 18 abr. 2007.
- BERNARDES, Claudio. **Entrevista à revista SECOVI**, n. 167. Disponível em: http://www.revistasecovicondominios.com.br/secovi/especial_detalhes.asp?txt_ukey=38917160738R48BU9F. Acesso em: 13 mar. 2008.
- BERNARDES, Claudio. **Plano diretor estratégico: Lei de Zoneamento e a atividade imobiliária em São Paulo**. São Paulo: O Nome da Rosa, 2005.
- BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BIANCHI, Álvaro. Neoliberalismo e resistência operária contra FHC. In: BIANCHI, A.; BORIN, J. et al. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.
- BOITO JR. Armando. **Neoliberalismo e relações de classe no Brasil**. GT ANPOCS: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. Seminário Intermediário, USP, 2003. Disponível em: www.sindicalismo.pessoal.bridge.com.br/Armandointer03.rtf. Acesso em: 15 mar. 2008.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.
- BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BONDUKI, Nabil. Crise na habitação e a luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lucio (Org.) **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- BONDUKI, Nabil. **Entrevista ao autor**. 20 mar. 2007.
- BONDUKI, Nabil. O plano diretor estratégico de São Paulo. In: BUENO MELLO, Laura Machado de; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007b.
- BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BOSCHI, Renato R. Entre a cruz e a caldeira: Classes médias e política na terra da transição. In: LARANJEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- BOSCHI, Renato Raul; VALLADARES, Licia. Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRASIL DE FATO. Prefeitura de São Paulo expulsa pobres de áreas nobres da cidade. Disponível em: < <http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/nacional/>

prefeitura-de-sao-paulo-expulsa-pobres-de-areas-nobres-da-cidade >. Acesso em 26 jan. 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana – 3. ed. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos**. 2. ed. Brasília, DF, CONFEA, 2005b.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Jornal da Conferência**, Brasília, DF, n. 1, p. 4, 27 nov. 2007a.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Jornal da Conferência**, Brasília, DF, n. 2, 28 nov. 2007b.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Jornal da Conferência**, Brasília, DF, n. 3, 29 nov. 2007c.

BREVE, Nelson; SOUZA, Alexandre. **Programas estratégicos despertam a cobiça pelo Ministério das Cidades**. Disponível em:

http://www.marioreali.net/na_midia_ver.php?idTexto=135. Acesso em: 22 jun. 2008.

BRUNO, Lúcia. **O que é autonomia operária**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

BURNETT, Frederico Lago. **Da cidade unitária à metrópole fragmentada: crítica à Constituição da São Luís Moderna**. In: LIMA, Antonia Jesuíta (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007b.

BURNETT, Frederico Lago. **Ideologia positivista, Estado e planejamento urbano**. Comunicação oral apresentada no Seminário Política, Planejamento, Economia e Sociedade. Curitiba, 2008b.

BURNETT, Frederico Lago. **Relatório bolsa sanduíche de doutorado no país**. São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, UFMA/ Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos, FAUUSP, 2007a.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização e desenvolvimento sustentável: a sustentabilidade dos tipos de urbanização em São Luís do Maranhão**. São Luís: UEMA, 2008a.

BURNETT, Frederico Lago. **Urbanização modernista em São Luís na década de 70: o zoneamento enquanto estratégia de segregação social**, painel apresentado no 1º DOCOMOMO Norte-Nordeste. Recife, maio 2006.

CALDEIRA, José de Ribamar C. **A invasão do Itaqui**. São Luís: SUDEMA, 1970.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **São Paulo: plano diretor estratégico, cartilha de formação**. São Paulo: Gráfica da Câmara Municipal de São Paulo, 2002.

CÂMARA recebe proposta do Plano Diretor sob críticas. **O Povo**, Fortaleza, 17 mar. 2008.

CAMPOS FILHO, Cândido M. Comentário sobre o Projeto de Lei Federal regulador do desenvolvimento urbano. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 18, 1986.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. Fato e opinião: os resultados do Ministério das Cidades Estão ligados à falta de recursos? **Rev. Arquitetura e Urbanismo**. Disponível em: < <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44402-2.asp> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 22 jun 2007.

CANTARINO, Carolina. **Monumenta muda pelos moradores do centro**. Disponível em: <http://www.revista.iphan.gov.br/materia.php?id=103>. Acesso em: 12 maio 2008.

CARDOSO, Adauto Lúcio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, FASE, 2003.

CARDOSO, Ana Claudia; CARVALHO, Guilherme. **Planos diretores participativos: experiências amazônicas**. Belém: EDUFPA, 2007.

CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CARRIELO FILHO, Orlando. Reforma urbana ou revolução social? uma discussão sobre os limites e o papel das propostas de reforma da cidade brasileira. 1999. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 1999.

CARTA ao povo brasileiro em defesa da reforma urbana e contra a corrupção. Disponível em: http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=206 . Acesso em: 31 jul. 2008.

CARTA de Princípios sobre o Plano Diretor. II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990, p.89-93.

CASANOVA, Pablo Gonzalez. Os pioneiros do marxismo na América Latina In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo. **América Latina, história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CASTELLS, Manuel. **Movimientos sociales urbanos**. 16. ed. México: Siglo Veinteuno, 2004.

CAVALIERI, Paulo Fernando. Plano Diretor de 1992 da cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

CESAR, Benedito Tadeu. **PT: a contemporaneidade possível – base social e projeto político (1980-1991)**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2002.

CHAUI, Marilena. **Brasil, mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHAUI, Marilena. **Conformismo e resistência, aspectos da cultura popular brasileira**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

CHAUI, Marilena. **Marilena Chauí denuncia autoritarismo da república brasileira e propõe “proclamação democrática”**, entrevista em Virtualbooks. Disponível em: http://64.233.169.104/search?q=cache:qNEwbiElhckJ:virtualbooks.terra.com.br/cultura/Entrevia_111103_Marilena_Chauí.htm+fundo+p%C3%BAblico&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br. Acesso em: 16 jun. 2008.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

CHAUI, Marilena. PT, “Leve e Suave”? In: SADER, Emir. **E agora PT?** São Paulo: Brasiliense, 1986.

CHAVES, Maria Amália Paetzel (Coord.). **Trajatória do projeto cidade constituinte e reformulação do plano diretor**: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria de Planejamento Municipal, janeiro de 1993 a março de 2000, versão final. Porto Alegre, 2000.

CHWARTSMANN, Zalmir. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 24 maio 2007.

CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato M. Elitismo versus marxismo: por uma agenda empírica de pesquisa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32. 27 a 31 out. 2007. Disponível em: http://74.125.45.104/search?q=cache:05pmdnaKU0kJ:200.152.208.135/anpocs/trab/adm/download.php%3FfileSource%3D/data/httpd/anpocs/media/trab/arq_340%26file%26PHPSESSID%3D96d4d7aa015bd660e9a1b0de559e9e72+conceito+de+elite+n+o+marxismo&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br. Acesso em: 10 nov. 2008.

COELHO, Franklin Dias. Plano diretor como instrumento de luta da reforma urbana. In: DE GRAZIA, Grazia (Org.). **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 33 – 42.

COGGIOLA, Osvaldo. A esquerda e o governo FHC In: BIANCHI, A., BORIN, J. et al. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997b.

COGGIOLA, Osvaldo. O governo FHC e o movimento sindical. In: BIANCHI, A., BORIN, J. et al. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997a.

COMPAS, Rose. O plano diretor entre a reforma urbana e o planejamento estratégico. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENFATTI, Dênio. **Urbanismo**: dossiê São Paulo; Rio de Janeiro; Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Ministério das Cidades lança campanha nacional “Planos Diretores Participativos”. ASCOM Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?ild=17146>. Acesso em: 25 jun. 2008.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento urbano. **Rev. bras. Planejamento**, Porto Alegre, n. 7, abr. 1978.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Rev. Bras. Estudos Urbanos Regionais**, Recife, Ano 1, n. 2, 1999.

COUTINHO, Amélia; GUIDO, Maria Cristina. **Geisel e a transição democrática**. Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_9.asp. Acesso em: 06 abr. 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Governo Lula ou o estreito fio da navalha**. Disponível em: <http://www.artnet.com.br/gramsci/arquiv244.htm>. Acesso em: 22 jan. 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CRUZ, Luiz. **Plano diretor democrático em gestação**. Disponível em: http://www.observatoriodasmetroles.ufrrj.br/noticias/obs_metr_24406.pdf. Acesso em: 12 mar. 2007.

CUNHA, Carlos Olimpio Pires da. Resultados da política de recuperação da mais valia urbana por meio de contrapartidas: a experiência do município de Indaiatuba, São Paulo. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume, 2007.

CYMBALISTA, Renato. **Refundar o não fundado**: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil, publicado em 27 abr. 2005. Disponível em: www.fag.edu.br/professores/betina/Cidade%20Meio%20Ambiente/pol%EDtica%20urbana%20e%20habitacional.doc. Acesso em: 26 jun. 2008.

DAMASIO, Claudia. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 21 maio 2007.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 30, 1990.

DANIEL, Celso. Governo local e reforma urbana num quadro de crise institucional. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana, o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 24, 1988.

DANTAS, Gladimiro. A cidade esquecida no plano diretor. In: ARTIGOS ONG Cidade. Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/php/noticias/noticias.php?area=artigos&completa&id_noticia=900. Acesso em: 19 fev. 2008.

DAVIS, Michael. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEBIAGGI, Moema C. et. al. **Política urbana: a produção e o consumo da cidade**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

DEL ROIO, José Luiz. **Movimentos populares no Brasil**. São Paulo: Global, 1986.

DEMARIO, Camila Gonçalves; RIBEIRO, Christian Carlos Rodrigues; EMILIANO, Elisamara de Oliveira. A implementação do Estatuto da Cidade na região metropolitana de Campinas. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007. p. 89-107.

DIAS, Edmundo Fernandes. **Democrático e popular?** Rev. Outubro, n. 8, 2003. Disponível em: < www.revistaoutubro.com.br/edicoes/08/out8_02.pdf >. Acesso em: 12 abr. 2008.

DUARTE, Flávio S. Planejamento estratégico: uma contribuição para a análise de resultados de implantação na média indústria. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Curso de Pós-Graduação em Administração de

Empresas, Departamento ECA, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2002. Disponível em: http://www.unitau.com.br/cursos/pos-graduacao/mestrado/gestao-e-desenvolvimento-regional/dissertacoes/dissertacoes-2002-1/duarte_fabio_soares.pdf. Acesso em: 15 maio 2008.

DUPLAT, Isabele Costa; ESPINHEIRA, Carlos Geraldo D'Andreia. **Requalificação urbana: estabelecidos e desafortunados do Centro Histórico de Salvador**. Disponível em: < <http://www.gestaoeinovacao.com.br/downloads/cienciassociaisaplicadas/artigos/requalificacaourbana.pdf> >. Acesso em: 12 maio 2008.

DUTRA, Olívio; BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ENGELS, Federico. **Sobre el problema de la vivienda**. Buenos Aires: Polemica, 1974.

ESTADO e Favelas em São Paulo, Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. **Revista Espaço & Debates**. São Paulo: n. ° 2, Cortez, p.127-155, mai. 1981.

FALCOSKI, Luis Antonio Nigro. Plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reflexões sobre o discurso de um representante da intervenção do Estado na questão habitacional. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 1, p. 61-76, jan. 1981.

FAUSTO, Boris. **Trabalho urbano e conflito social**. Rio de Janeiro: Difel, 1977.

FELDMAN, Sarah. As teorias que deram suporte às ações urbanísticas no Brasil: os Anos 1970 e 1980. In: SEMINÁRIO 230 anos de campinas: território, urbanismo e planejamento: urbanismo e planejamento urbano no Brasil nos anos 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/seplan/camp230/camp2302semipal2.htm>. Acesso em: 23 jun. 2007.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento, São Paulo, 1947-1972**. São Paulo: EDUSP, 2005.

FERNANDES, Antônio S. A. **Gestão municipal e participação social no Brasil: a trajetória de Recife e Salvador**. São Paulo: Annablume, 2004. Disponível em: http://books.google.com.br/books?id=Kn98b-oh_UgC&printsec=frontcover#PPA17,M1. Acesso em: 22 dez. 2008.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker. [Ausência de política urbana e privilégios para ricos deixam milhões sem moradia](#), entrevista concedida a Gabriel Brito, do Blog Controvérsia. Disponível em: <http://blog.controversia.com.br/2008/06/07/ausencia-de-politica-urbana-e-privilegios-para-ricos-deixam-milhoes-sem-moradia-2/>. Acesso em: 25 jun. 2008.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**.

CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 4. Câmara Federal, Brasília, DF, 02 de dezembro de 2003. Disponível em: < www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/V/confcidades.doc >. Acesso em: 15 dez. 2006.

FERREIRA, Mauro. Experiência de construção e implementação de um programa de gestão integrada na região central de Franca, SP. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007. p. 171-191.

FILGUEIRAS, Luiz. **Governo Lula: contradições e impasses da política econômica**. Disponível em: < http://www.nec.ufba.br/artigos/Artigos/Congressos_e_Eventos/2004%20-%20IX%20ENCONTRO%20DE%20ECONOMIA%20POLITICA%20-%20Governo%20Lula%20-%20Contradi%C3%A7%C3%B5es%20e%20Impasses%20da%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica.pdf >. Acesso em: 14 abr. 2008c.

FILGUEIRAS, Luiz. **Neoliberalismo e crise na América Latina: o caso do Brasil**. Disponível em: < www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/filgueiras.doc >. Acesso em: 14 abr. 2008a.

FILGUEIRAS, Luiz. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico**. Disponível em: < <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf> >. Acesso em: 12 maio 2008b.

FILIPPI JR., José de; REALI, Mário. **Diadema, 25 anos**. FSP, 11 abr. 2008. Disponível em: < http://www.pt.org.br/portalpt/index.php?option=com_content&task=view&id=11765&Itemid=201 >. Acesso em: 26 jun. 2008.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “Nova Cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FIX, Mariana. **São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FRANÇA, Teones Pimenta de. A lógica do pacto: do ABC paulista para Brasília. **Rev. Outubro**, n 8, 2003. Disponível em: < http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/08/out8_06.pdf >. Acesso em: 12 abr. 2008.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento participativo: experiência de Porto Alegre**. 3. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GOMES, M. F. C. M.; ICASURIAGA, G. L.; FERNANDES, L. L. A questão da regularização fundiária: análise da experiência na Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. In: LIMA, Antonia Jesuíta de (Org.). **Cidades brasileiras: atores, processos e gestão pública**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

GONÇALVES, Marcos Rafael G. **Estatuto da cidade e constituição: a afirmação de um estado social brasileiro**. Disponível em: < <http://www.coopere.net/noticias/EEFZVEypyAlGibikIM.shtml> >. Acesso em: 15 out. 2006

GOODMAN, Robert. **Despues de los urbanistas, que?** Madrid: H. Blume, 1977.

- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 1.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 3.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. 4. ed e 5. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 5.
- GRAZIA, Grazia de. Introdução. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.
- GUIMARÃES, Gonçalo (Coord.). **More Human Settlements: assentamentos mais humanos**. Rio de Janeiro: Federação Nacional dos Arquitetos, Reproarte, 1996.
- GUIMARÃES, Gonçalo; ABICALIL, Marcos Thadeu. Plano diretor do município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o Município. In: DE GRAZIA, Grazia (Org.). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- GUNN, Peter. A mídia na guerra dos lugares: a experiência tucana no Ceará. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.
- GUTIERREZ, Claudio. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 22 maio 2007.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2004a.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: AnnaBlume, 2005.
- HARVEY, David. **Espaços da esperança**. São Paulo: Loyola, 2004b.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.
- HOBBSBAWM, Eric. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- HOLANDA, CLOVIS. Plano Diretor: a luta continua. **Jornal O Povo**, 22 jun. 2007.
- HOLLOWEY, John. **Mudar o mundo sem tomar o poder: o significado da revolução hoje**. São Paulo: Viramundo, 2003.
- IAB-CE. **IAB-CE divulga nota criticando processo e conteúdo da revisão**. Disponível em http://www.iabce.org.br/conteudo_ver.php?cod_conteudo=479 Acesso em 30/01/2007.

IAB-RS. Manifestação do Instituto dos Arquitetos do Brasil quanto à Proposta de Alteração do PDDUA. Disponível em: < <http://www.mp.rs.gov.br/urbanistico/doutrina/id542.htm> >. Acesso em: 21 jun. 2007.

IANNI, Octavio. **A formação do estado populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JB ON LINE. **Em ritmo de favelização**. 19 dez. 2004. Disponível em: < <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/12/18/jorbra20041218003.html> >. Acesso em: 22 jun. 2008.

JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle versus cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, Renato Raul (Org.). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização Brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, oct./dec. 2001. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002 >. Acesso em: 20 fev. 2008.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

KOWARICK, Lucio. **Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo**: uma análise da literatura, 1986. Disponível em: < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_03.htm >. Acesso em: 15 mar. 2008.

KROLL, Verônica. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 01 Jun 2007.

LAHORGUE, Mario Leal. **A esquerda no poder**: Porto Alegre e o Partido dos Trabalhadores. Disponível em: < <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24516.htm> >. Acesso em: 13 jul. 2008.

LARANJEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.

LEAL, Suely. **Fetichismo da participação popular**: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife: Editora do Autor, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **The survival of capitalism**. London: Allison and Busby, 1973.

LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP: FUPAM, 1999.

LERNER, Jaime. **Acupuntura urbana**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LERNER, Jaime. Fato e opinião: os resultados do Ministério das Cidades estão ligados à falta de recursos? **Rev. Arquitetura e Urbanismo**. Disponível em: < <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44402-2.asp> >. Acesso em: 20 jun. 2008.

LICHT, Flávia Boni; CAFRUNI, Salma (Org.). **Demétrio Ribeiro**. Porto Alegre: IAB / RS; Livraria do Arquiteto, 2005.

LIMA, José Rafael. **A participação popular na elaboração dos Planos Diretores Municipais como garantia do direito à cidade**: caso do Plano Diretor do Recife.

Disponível em: <

<http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/Jornada/Panel%201/9.%20De%20Lima,%20J.%20R..pdf> >. Acesso em: 01 dez. 2008.

LÖWY, Michael. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen**: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. São Paulo: Cortez, 2007.

LÖWY, Michael. Walter Benjamin: **Aviso de incêndio**: uma leitura das teses “Sobre o conceito de História”. São Paulo: Boitempo, 2005.

LUKÁCS, György. **Socialisme et democratisation**. Paris: Messidor, Sociales, 1985.

LUXEMBURGO, Rosa. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MAIA, Tião. **Acre Realiza a 2ª Conferência das Cidades**. Disponível em: <
<http://www2.uol.com.br/pagina20/31082005/especial.htm> >. Acesso em: 25 jun. 2008.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar**: do milagre à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996a.

MARICATO, Ermínia. A reforma urbana, 33 anos depois. In: GUIMARÃES, Gonçalo (Coord.). **More Human Settlements**: assentamentos mais humanos. Rio de Janeiro: Federação Nacional dos Arquitetos, Reproarte, 1996b.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997a.

MARICATO, Ermínia. Reforma urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997b.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar, o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos**. Divulgado em Carta Maior. Disponível em: <

http://www.agenciacartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3774&boletim_id=384&componente_id=7140 >. Acesso em: 05 dez. 2007a.

MARICATO, Ermínia. **O que esperar dos planos diretores?** Rede Planos Diretores, Outubro 2005. Disponível em: <

<http://listas.cidades.gov.br/pipermail/redeplanodiretor/2005-October/000159.html>>. Acesso em: 31 out. 2007b.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JR., Orlando Alves dos. **Dossiê: conferências nacionais – uma política urbana participativa**, 02/07/2006. Disponível em: < <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=3225> >. Acesso em: 21 jul. 2007.

MARICATO, Ermínia. **Febre participativa**. Entrevista ao PPLA 2008. Disponível em: < <http://www.coopere.net/ppla/>>. Acesso em: 10 jun. 2008a.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil**. Disponível em: < <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-4.asp> > Acesso em: 17 jun. 2008b.

MARICATO, Ermínia. **Questão fundiária no Brasil e o Ministério das Cidades**. nov. 2005. Disponível em < <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/>>. Acesso em: 15 març. 2008c.

MARICATO, Ermínia. **Cidades: realizações do governo Lula**, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 23 jan. 2008d.

MARICATO, Ermínia. **A cidade é um grande negócio**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=321>>. Acesso em 14 jan. 2008e.

MARICATO, Ermínia. Comentários à Tese de Frederico Lago Burnett. 2009.

MARINGONI, Gilberto. **Utopia desastrada: a esquerda e o governo Lula**. Disponível em: < <http://www.voltairenet.org/article121336.html> >. Acesso em: 23 maio 2008.

MARINI, Ruy Mauro. Subdesenvolvimento e revolução. In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo. **América Latina, história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. **A questão judaica**. Disponível em: < http://www.lusosofia.net/textos/marx_questao_judaica.pdf >. Acesso em: 12 nov. 2008b.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte**. Disponível em: < http://www.pstu.org.br/biblioteca/marx_18brumario.pdf >. Acesso em: 10 maio 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **A ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. Manifesto do Partido Comunista. In: ALMEIDA, Jorge; CANCELI, Vitoria (Org.). **150 anos do manifesto comunista**. São Paulo: Xamã, 1998.

MATOS, Eduíno de. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 23 maio 2007.

MECANISMOS e instrumentos específicos da reforma urbana. In: GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano diretor, instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990, p. 94-97.

MENEGASSI, Jaqueline. **Depoimento ao autor**. Porto Alegre, 21 maio 2007.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

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

MOISES, José Álvaro; MARTINEX-ALIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou “patrão, o trem atrasou”. In: MOISES et al. (Org.). **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MONTENEGRO, Antonio Torres, CARVALHO, Maria Michol Pinho de; COSTA, José de Ribamar Franco (Org.) **A construção da modernidade: memórias de engenheiros do CREA-Maranhão**. São Luís: Lithograf, 2001.

MOREIRA, Fabrício Calado. **Programas municipais facilitam participação política em Diadema**. Diário do Grande ABC. Disponível em: < http://www.marioreali.net/diadema_ver.php?idTexto=70 >. Acesso em: 27 jun. 2008.

MOTTA, Diana Meirelles da. **Política urbana e regulação do uso do solo: implicações e análises dos instrumentos de planejamento e gestão**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - UnB, Brasília, DF, 1998.

MUNDOGEO. **Ministério das Cidades e Confea firmam parceria para monitorar planos diretores**. Disponível em: < http://www.mundogeo.com.br/noticias-diarias.php?id_noticia=6566 >. Acesso em: 30 jun. 2008.

NADER, Valéria. **Governo Lula respalda-se cada vez menos na classe trabalhadora**. Entrevista com Ricardo Antunes. Disponível em: < <http://www.correiodadania.com.br/content/view/1651/47/> >. Acesso em: 20 abr. 2008.

NASCIMENTO, Abelardo Moreira. **Depoimento ao autor**. São Luís, 14 ago. 2005.

NATAL, Jorge. **Desenvolvimento regional no Brasil contemporâneo: as políticas de Geisel e FHC**, aula ministrada no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFMA, dezembro, 2005.

NATAL, Jorge. **Revisitando o tema Desenvolvimento Econômico Nacional: os economistas liberais e planejadores urbanos progressistas em questão**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2005, mimeo.

NYGAARD, Paul Dieter. **Planos Diretores de cidades, discutindo sua base doutrinária**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo**. Curitiba: UFPR, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. **As contradições do ão: globalização, nação, região, metropolização**. Disponível em: < <http://www.integracao.gov.br/publicacoes/desenvolvimentoregional/publicacao/Cedeplar/IICA%20-%20NOV%2004%20-%20FranciscoOliveira.pdf> >. Acesso em: 07 set. 2007.

- OLIVEIRA, Francisco de. **Collor, a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia por uma Re(li)gião**. SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.
- OLIVEIRA, Francisco de. Qual é a do PT? In: SADER, Emir. **E agora PT?** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil**. In: LARANJEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Org.). **Os sentidos da democracia, política do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003a.
- OLIVEIRA, Francisco de. Política numa Era de indeterminação: opacidade e reencantamento. In: SILVA, F. T. et al. (Org.). **República, liberalismo, cidadania**. Piracicaba: Unimep, 2003b.
- OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lênin. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 75, p. 23-47, jul. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/nec/n75/a03n75.pdf> >. Acesso em: 30 mar. 2008.
- OLIVEIRA, Mauricio Barcellos; CORREA, Gustavo Pires. **As principais escolas e a origem do planejamento estratégico**. Disponível em: <http://www.strategia.com.br/Alunos/2000-2/Historia/135/Historia.htm#apre>. Acesso em: 15 maio 2008.
- O PLANO de Ação do Governo Carvalho Pinto: Planejamento e Política no Estado de São Paulo em 1959. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. **Revista Espaço & Debates**. São Paulo: n. ° 4, Cortez, p.127-136, dez. 1981.
- OURIQUES, Nildo Domingos. Plano real: estabilização monetária e estratégia recolonizadora. In: BIANCHI, A.; BORIN, J. et al. **A crise brasileira e o governo FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.
- PAIVA, Arquimedes Belo. **Ministério das Cidades cria movimento nacional para construir cidades includentes**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/apresentacao/>. Acesso em: 30 jun. 2008.
- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais, movimentos republicanos? In: SILVA, F. T. et al. (Org.). **República, liberalismo, cidadania**. Piracicaba: UNIMEP, 2003.
- PEREIRA, José Matias. Reforma do Estado, transparência e democracia no Brasil. Observatório de la Economia Latino-americana. **Rev. Acad. econ.**, n. 26, 10 jun. 2004. Disponível em: www.eumed.net/cursecon/ecolat/. Acesso em: 18 maio 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PERLMAN, Janice. **O mito da marginalidade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PETRAS, James. América Latina: a esquerda, passado e futuro. In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo (Org.). **América Latina, história, idéias e revolução.** São Paulo: Xamã, 1998.

PETRAS, James. **Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina.** São Paulo: Xamã, 1999.

PICCINATO, Giorgio. **La Construcción de la urbanística.** Barcelona: OIKOS – TAU, 1993.

PINHEIRO, José Abílio B.; PINHEIRO, Otilie. Plano Diretor de Santo André. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

PIRES, Valdemir. **Fetichismo na teoria marxista: um comentário.** Impulso, janeiro 1999. Disponível em: http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp22_23art09.pdf, Acesso em: 10 nov. 2008.

PLANEJAMENTO em crise. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. **Revista Espaço & Debates.** São Paulo: n.º 1, Cortez, p.103-126, jan. 1981.

PLANEJAMENTO urbano – do populismo aos dias atuais. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais. **Revista Espaço & Debates.** São Paulo: n.º 4, Cortez, p.137-173, dez. 1981.

POLLY, Ruy; DOMINGUES, Sérgio. **A “Carta ao povo brasileiro”:** a favor das elites ou dos trabalhadores? Disponível em: < http://www.espacoacademico.com.br/050/50pol_polly.htm >. Acesso em: 19 jun. 2008.

PONTUAL, Virgínia. **O último capítulo de uma comédia:** a aprovação do Plano Diretor do Recife. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

PORFIRIO, Pedro. **O poder da rua.** Petrópolis: Vozes, 1981.

PÓS-DE-MINA, José Maria Prazeres. **O papel do poder local nas estruturas do poder e como factor de mudança social.** Encontro Internacional Civilização ou Barbárie. Disponível em: < http://resistir.info/serpa/comunicacoes/jose_maria_pos_de_mina.rtf > Acesso em: 16 maio 2007.

PRADO, Carlos. **Do fetiche da mercadoria ao fetiche da democracia.** Disponível em: < http://cac-php.unioeste.br/eventos/simpfilosofia/resumos_aprovados/carlos_marx.pdf >. Acesso em: 29 nov. 2008.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Depoimento ao autor.** Porto Alegre, 21 maio 2007.

QUINTO JUNIOR, Luís de Pinedo. **Revisão das origens do urbanismo moderno:** a importância da experiência alemã no questionamento da Historiografia do

urbanismo. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília, DF, 1988.

RAMON, Fernando. **La ideologia urbanística**. Madrid: Alberto Corazon, 1974.

REZENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO JÚNIOR, José R. B. **Formação do espaço urbano de São Luís**. São Luís: FUNC, 1999.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, Grazia (Org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados**. As formas de produção da moradia na cidade do rio de janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: FASE, 1997b.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Moses. **O que é questão da moradia**. São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz; SANTOS JR., Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997a.

RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz; SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Cidade: reforma urbana – desigualdades e exclusão**. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=934>. Acesso em: 05 mar. 2008.

RICUPERO, Bernardo. Existe um pensamento marxista latino-americano? In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo. **América Latina, história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã, 1998.

RODRIGUES, Evaniza. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 25 abr. 2007.

ROLNIK, Raquel, KOWARICK, Lucio, SOMEKH, Nadia (Orgs). **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROLNIK, Raquel. Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo. In: DE GRAZIA, Grazia (Org.). **Plano Diretor, instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 26-32.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís César; SANTOS JR., Orlando Alves dos. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROLNIK, Raquel. Impactos da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo. **Rev. bras. est. urbanos regionais**, ano 1, n. 2. 1999.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 29 abr. 2007.

- ROLNIK, Raquel. Habitação, solução ou reprodução do caos? **Jornal de Brasília**, 07 jan. 2008. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=3345&Itemid=0> >. Acesso em: 10 jan. 2008.
- ROLNIK, Raquel. Por uma Metrópole Aberta. Disponível em: < http://www.estadao.com.br/suplementos/not_sup289886,0.htm >. Acesso em: 02 jan. 2009.
- ROLNIK, Raquel. São Paulo, Início da industrialização: O espaço e a política. In: KOWARICK, Lucio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. In: MORAIS, Maria da Piedade (Org.). **Política habitacional e assentamentos informais: lições de experiências nacionais e internacionais**. Brasília, DF: IPEA, 2008.
- ROMANO, Roberto. **Desde longa data, a esquerda só se defende e não ataca**. Disponível em: < <http://www.unicamp.br/fea/ortega/NEO/RobertoRomano.pdf> >. Acesso em: 20 abr. 2008.
- ROMEIRO, Paulo. **Depoimento ao autor**. Fortaleza, 27 jan. 2007; São Paulo, 27 mar. 2007.
- RUBIN, Isaak Illich. **A teoria marxista do valor**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SAES, Décio. O Estado brasileiro pós 64 e a organização da hegemonia no seio do bloco do poder. In LARANJEIRA, Sônia (Org.). **Classes e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Hucitec, 1990.
- SAES, Décio. **República do capital, capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SANTOS JR. Orlando Alves dos. **Avaliação do Conselho Nacional das Cidades**. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/_reforma/pagina.php?id=768>. Acesso em: 23 jun. 2008.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. Habitação: o que é mesmo que pode fazer quem sabe? In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). **Repensando a habitação no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983, p. 79-107.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SANTOS, Milton. **O Espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.
- SÃO PAULO. Arquidiocese. **São Paulo 1975, crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola, s/d.

SAULE JR., Nelson. **Depoimento a Carta Maior**. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=14389. Acesso em: 27 jun. 2008.

SAULE JR., Nelson. **Depoimento ao autor**. São Paulo, 31 jul. 2008.

SAULE JR., Nelson. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002. p 77 a 120

SCHASBERG, Benny. **Depoimento ao autor**. Rio de Janeiro, 10 jul. 2007.

SCHWARZ, Roberto. **Cultura e política**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1998.

SERRAN, João Ricardo. **O IAB e a política habitacional**. São Paulo: Schema, 1976.

SHLUGER, Ephim. Os caminhos da participação popular, uma reflexão sobre as experiências em favelas cariocas. In: **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 11, p. 41-54, 1984.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na "Reforma" do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em: < http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf >. Acesso em: 19 jun. 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira, verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SINGER, Paul. O Plano Diretor de São Paulo, 1989-1992, a política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, Maria Cristina Rios (Org.). **Na sombra da cidade**. São Paulo: Escuta, 1995.

SINGER, Paul; BRANT, Vinicius Caldeira. São Paulo: **O povo em movimento**. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1983.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas**. A reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOLO urbano e ação pastoral. In: CONFERENCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL, 20. Itaiçi, 9 a 18 fev.1982. Assembléia geral, Itaiçi, 1982. Disponível em: < www.arquidiocese-sp.org.br/download/documentos/doc_cnbb-solo_urbano_e_acao_pastoral.doc >. Acesso em:19 abr. 2008.

SOMEKH, Nadia. **Projetos urbanos e Estatuto da Cidade: limites e possibilidades**. Disponível em: < http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq097/arq097_00.asp >. Acesso em: 20 jun. 2008.

SOMEKH, Nadia; KOWARICK, Lucio; ROLNIK, Raquel (Org.). **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA, Claudia Virginia Cabral de. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: AnnaBlume, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Cidade, território, exclusão/inclusão social. Texto apresentado no Congresso Internacional de Geoinformação – GEO Brasil 2000. São Paulo: Palácio das Convenções do Anhembi, junho de 2000. Disponível em: <
<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/cidade.pd> >. Acesso em: 29 jun. 2008.

STEPHAN, Ítalo I. C. **A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico**, em Minas Gerais, no período 1988-1998. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2006.

SUBSIDIOS sobre planejamento participativo. Instituto Brasileiro de Planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento**. Porto Alegre: nº 7, abr 1978, p. 20-26.

TABAK, Israel. Em ritmo de favelização. **JB ON LINE**. Disponível em:
<http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2004/12/18/jorbra20041218003.html>. Acesso em: 22 jun. 2008.

TASCHNER, Suzana P. Favelas: fatos e políticas. **Rev. Espaço & Debates**, São Paulo, n. 18, p. 79-102, 1986.

TAVARES, Maria da Conceição. **Destruição não criadora**: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada. Rio de Janeiro: Record, 1999.

TOLEDO, Benedito Lima. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

UEDA, Vanda; NORMANN, Tássia Coser; ROLIM, Rafael Gonçalves. **Caracterizando os novos empreendimentos imobiliários e as transformações recentes no espaço urbano de Porto Alegre/Brasil**. Disponível em: <
<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-12.htm> >. Acesso em: 04 maio 2007.

VAINER, Carlos. Os Liberais também fazem Planejamento Urbano? glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000b.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000a. p.75-103.

VALLADARES, Licia do Prado (Org.). **Habitação em questão**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VALLADARES, Licia do Prado. A propósito da urbanização de favelas. **Rev. Espaço & Debates**. São Paulo, n. 2, p. 5-18, maio 1987.

VALLADARES, Licia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

VENINO, Álvaro Rocha. **O Ministério**. Disponível em: <
<http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico> >. Acesso em: 17 maio 2008.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: <
http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf >. Acesso em: 15 ago. 2005.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

VILLAÇA, Flávio. Perspectivas do planejamento urbano no Brasil de hoje. SEMINÁRIO “CIDADES BRASILEIRAS – DESEJOS E POSSIBILIDADES”, 2. 2000. Campo Grande: agosto de 2000. Disponível em: <
http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/campo_gde.pdf >, Acesso em: 22 mar. 2006.

VILLAÇA, Flávio. Plano Diretor anos 90. SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO DE PLANEJAMENTO URBANO, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, maio de 1993. Disponível em: <
www.flaviovillaca.arq.br/pdf/pd_anos90.pdf >. Acesso em: 13 abr. 2007.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2004.

VIOLLIN, Tarso Cabral. **A sociedade civil e o Estado ampliado**. Disponível em: <
<http://www.cejur.ufpr.br/revista/artigos/001-2sem-2006/artigo-01.pdf> >. Acesso em: 24 nov. 2007.

WEFFORT, Francisco C. Apresentação. Moises, José Álvaro et al. **Contradições urbanas e movimentos sociais**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WILHEIM, Jorge. As cidades da nova República. In: **Política Urbana: a produção e o consumo das cidades**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985, p.31-43.

WIRTH, Ioli; BRYAN, Newton; MOMMA, Adriana; PAVIOTI, Cristiane; POMPEU, Maria Lígia. **Desenvolvimento sustentável; histórico, conflitos e perspectivas**. Disponível em: <
www.cori.unicamp.br/.../desenvolvimento%20sustentavel%20%20historico%20%20conflitos%20e%20perspectivas.doc >. Acesso em: 15 maio 2008.

ZAGALLO, José Guilherme Carvalho. **Pólo Siderúrgico em São Luis: a ilusão que pode custar caro**. Disponível em: <
<http://www.jornalvejaagora.com.br/2005/8/15/Pagina493.htm> >. Acesso em: 28 jul. 2008.

ZAIDAN FILHO, Michel. A esquerda pós-comunista no Brasil. In: BARSOTTI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo. **América Latina, história, idéias e revolução**. São Paulo: Xamã, 1998.