

A LUTA PELO DIREITO À CIDADE E OS LIMITES DA INSTITUCIONALIDADE BURGUESA: embates de projetos de cidade

Natália Coelho de Oliveira

Introdução

O presente capítulo pretende socializar os resultados da pesquisa histórica, documental e bibliográfica realizada na pesquisa de doutorado, com o objetivo de entender os seguintes processos históricos, sociais e políticos, no período entre 2003-2016. Considerando a atuação dos Movimentos Sociais Urbanos e a correlação de forças presentes, a pesquisa identificou três períodos históricos de grande relevância política, caracterizado historicamente, primeiro a atuação dos movimentos sociais urbanos reivindicativos, o segundo momento compreendido durante a institucionalização das demandas históricas em defesa do Direito à Cidade (1985-1990), reconhecidas pelo Estado. Deve ser considerado que tal período se tornou o ponto de partida para compreendermos os embates travados por estes atores e sujeitos sociais e as vitórias conquistadas pelos MSUs¹, fruto de lutas sociais² no campo do Direito à Cidade, a partir do enfrentamento dos limites impostos pela institucionalidade burguesa.

E por último, o terceiro período histórico no qual iremos nos deter neste artigo, sobre o terceiro momento histórico relativo à ação dos MSUs, que se deu por meio dos canais de participação social formais de decisão, criado pelas instâncias governamentais. Para isso, foi analisado por meio das resoluções das Conferências das Cidades e as atas das reuniões do Conselho das Cidades, o que chamamos de socialização e a instrumentalização da política urbana.³ Esses dois processos políticos são importantes para os MSUs, decorrentes da regulamentação jurídico-formal pelo Direito à Cidade. Neste sentido, a partir do desenvolvimento da pesquisa foi identificado três tendências deste período histórico, no qual

¹ Os Movimentos Sociais Urbanos podem ser conceituados a partir da própria diversidade, como uma comunidade de base ou conjunto de comunidades, favelados ou moradores de bairros populares ou loteamento clandestino, clubes de mães que se organizavam no território; o “movimento popular” era compreendido como um coletivo e tais agrupamentos que eram entendidos como pertencentes às classes sociais que tinham uma composição heterogênea. Para nós, os movimentos sociais urbanos, organizados de forma mais autônoma, sejam eles vinculados à coletivos, às organizações partidárias ou não, de forma mais independente, contudo defendem interesses coletivos na cidade capitalista. Assim, os MSUs, tem na sua forma de organização, a defesa dos direitos dos moradores e dessa forma, caminham na luta por direitos urbanos, e assim fazem o enfrentamento ao Estado capitalista, à medida em que defendem o projeto societário vinculado e construído para defender os interesses da classe trabalhadora, de forma a contestar as injustiças advindas da exploração na cidade capitalista e dos efeitos da segregação socioespacial, que de alguma medida rebatem no modo de vida dos trabalhadores urbanos e aglutinam interesses e identidades urbanas em comum, pois defendem um projeto de cidade divergente aos interesses do capital. Desta maneira, eles contestam as formas de exploração capitalista, considerando o processo de espoliação urbana atenuado pela cidade capitalista, como conceituado por Kovarick (1979) e na defesa da coisa pública para materialização do acesso ao espaço público das nossas cidades.

² Consideramos que as “lutas sociais”, inclusive aquelas orientadas mais diretamente às manifestações e não ao cerne da “questão social”, representam desdobramentos da luta de classes, mesmo tendo objetivos imediatos diferentes (por exemplo, a luta pela instalação de uma creche comunitária não se desenvolve de igual forma que uma luta por melhores salários, nem se utiliza dos instrumentos dessa, como a greve). Mas na medida em que essas diversas “problemáticas” são manifestações, sequelas da “questão social”, ou seja, fundadas na contradição capital e trabalho, as lutas desenvolvidas em torno delas não podem ser entendidas realmente se desconsiderarmos tal contradição fundante do modo de produção capitalista, se autonomizarmos ou isolarmos da questão social, suas manifestações. Elas são expressões das lutas de classes. (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011, p. 119)

³ Para entender a Formação dos Movimentos Sociais Urbanos no Brasil, ver a tese de doutorado intitulada “O processo de instrumentalização da política urbana no contexto da pactuação de classes: esvaziamento da participação política?” de OLIVEIRA, Natália Coelho. Disponível em: objdij.ufrj.br/30/teses/945015.pdf. Acesso 04 jun 2024.

será apresentada no decorrer do desenvolvimento deste artigo, no qual conceituamos como “despolitização da questão urbana”, são elas: 1) a repetição das reivindicações dos Movimentos Sociais Urbanos nas Conferências Nacional das Cidades; 2) a tecnificação das pautas urbanas no Ministério das Cidades; 3) o refluxo e/ou esvaziamento das instâncias formais de participação social⁴ e a frágil institucionalidade do Conselho das Cidades.

Desenvolvimento

Nas duas primeiras gestões do Governo Lula (2003-2011) estimulou-se a participação de governos, assembleias e câmaras legislativas, movimentos populares, ONGs, entidades empresariais e profissionais, sindicatos de trabalhadores e instituições acadêmicas, no debate e formulação de propostas de políticas setoriais e integradas para habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, trânsito e organização do espaço urbano – áreas fins do ministério. Em seguida, estava em pauta, a discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

O governo federal convocou, por meio do Ministério das Cidades, a sociedade civil organizada, com base representativa em diversas categorias, entre elas os movimentos sociais urbanos e segmentos sociais e políticos distintos, compostos pelas Entidades Empresariais, Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa, Organizações Não Governamentais, representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal para a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, que em seis meses mobilizou 3.457 dos 5.661 municípios brasileiros, em 26 estados e o Distrito Federal.

Toda esta mobilização culminou com a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, que contou com 2.510 delegados que discutiram e elegeram diretamente o Conselho das Cidades, com 71 membros efetivos, representantes de toda a sociedade civil urbana (Conselho das Cidades, 2004).

Representantes de todos esses segmentos⁵, totalizando mais de 80 entidades, participaram da organização da conferência nacional das cidades, realizada em outubro de 2003, ainda organizada durante esse período em que o Ministério estava sob o comando do Olívio Dutra (PT). Por parte dos movimentos sociais urbanos, participaram da primeira Conferência Nacional das Cidades, a Confederação Nacional de Associações de Moradores, a Central de Movimentos Populares, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia e a União Nacional por Moradia Popular. (Material 1ª Conferência Nacional das Cidades, 2003)⁶.

Tal Ministério foi apoiado pelos movimentos sociais urbanos⁷, em 2003, com o objetivo de coordenar e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano. Neste

⁴ Apesar dos avanços relacionados à organização política de tais movimentos sociais urbanos, mesmo após o período de institucionalização das demandas históricas em defesa do Direito à Cidade (1985-1990), quando as pautas urbanas pelo Direito à Cidade foram reconhecidas pelo Estado.

⁵ Entre os setores sociais presentes estavam: Movimentos Populares, Poder Público Federal, Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Empresários, Trabalhadores, Entidades Acadêmicas e de Pesquisa e ONGs.

⁶ Material versão digital. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao-1/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/publicacoes/CartilhaFinalConselhoDasCidades.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

⁷ A primeira equipe do Ministério das Cidades resultou numa convergência entre militantes, sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública, com grande prestígio no meio técnico e acadêmico, além de forte atuação nos movimentos sociais. O MCidades foi inicialmente composto por 4 secretarias nacionais, de acordo com a estrutura prevista no Projeto Moradia, elaborado por diversos setores. Este desenho previa as secretarias de Moradia, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Trânsito e, posteriormente, Programas Especiais, logo depois,

momento, foram criadas condições para a formulação de uma política nacional de habitação com objetivos bem definidos quanto à viabilização para a população de baixa renda do acesso à terra urbanizada e à moradia digna e sustentável; à implantação de programas e projetos para facilitar esse acesso através de subsídios; e à articulação e apoio às instituições e órgãos que tratam da política habitacional (Lei Federal nº 10.683 de 28/05/2003, Brasil, Ministério das Cidades, 2003).⁸

A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro de 2003, estabeleceu parâmetros para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com propostas de integração das políticas setoriais, dos princípios para a construção do Direito à Cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, combate à segregação socioespacial, acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e acessibilidade, gestão descentralizada e democrática, acesso à informação, participação social na formulação, decisão, implementação e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A 1ª Conferência Nacional das Cidades criou o Conselho das Cidades e estabeleceu parâmetros para uma política nacional de desenvolvimento urbano com proposta de integração das políticas setoriais com acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade, ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, ao combate à segregação socioespacial, à gestão descentralizada e democrática, bem como ao acesso à informação e à participação social.

Muitas conquistas foram obtidas, a partir das 3.850 emendas ao documento encaminhado ao Ministério das Cidades, após a realização da 1ª Conferência que construíram o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, onde os alinhamentos políticos caminharam no sentido de tornar público o regimento do Conselho Nacional das Cidades, a partir de arranjo de Comitês Técnicos, são eles: I – Habitação, coordenado pelo Secretário Nacional de Habitação; II - Saneamento Ambiental, coordenado pelo Secretário Nacional de Saneamento Ambiental; III - Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, coordenado pelo Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana e; IV - Planejamento Territorial Urbano, coordenado pelo Secretário Nacional de Programas Urbanos.

Na área da habitação, foi aprovado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), Lei 11.124/05⁹, fruto de um projeto de lei de iniciativa popular, apresentado pelas entidades dos movimentos populares de moradia, que após tramitar 13 anos, foi sancionado pelo Presidente da República em junho de 2005.

Desde a posse, ocorrida em 15 de abril de 2004, o Conselho das Cidades (ConCidades) se consolidou como um espaço democrático de discussão da política urbana entre os segmentos sociais. Um dos debates que ganhou ênfase neste período entre 2004-

renomeada para Programas Urbanos, destacando a necessidade de tratar da questão fundiária e imobiliária (MARICATO, 2010, p. 26-27).

⁸ Lei revogada, devido a extinção desta estrutura institucional e a fusão do Ministério das Cidades e do Ministério da Integração Nacional, transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional, em 01 de janeiro de 2019.

⁹ Uma série de normativas e regulamentações foram criados para orientar a atuação da política urbana, desenhados para atuação do novo Ministério das Cidades. Entre elas, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), inspirado pelo Projeto Moradia e consolidado em lei federal de 2005 que institui normas para ações articuladas dos três entes federativos, integrando os órgãos e entidades responsáveis pela coordenação, operacionalização, gerência e administração da política habitacional brasileira. A Lei nº 11.124 também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, que desde 2006 centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Precários e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS.

2006 foi sobre o PPA (Plano Plurianual)¹⁰ e do orçamento do Ministério das Cidades e dos Fundos relacionados à política urbana. Esta questão do orçamento é importante, considerando que o PPA (2004), indicava a meta de manutenção do superávit primário de 5%, e isso inviabilizava diversos investimentos sociais. O tema ‘orçamento’ foi tratado em duas reuniões e o Conselho aprovou a criação de um grupo de trabalho para acompanhar de forma detalhada o orçamento e realizar o monitoramento e definir critérios de escolha das prioridades para os programas.

Como podemos observar, a partir do quadro elaborado abaixo, na tabela 01, com base nos documentos estudados para elaboração da pesquisa, foi realizada uma análise comparativa sobre as reivindicações ao longo da trajetória dos MSUs e as pautas urbanas atuais debatidas nos espaços de reivindicação popular dos movimentos sociais urbanos, a partir das resoluções encaminhadas pelas Conferências das Cidades (2003-2016).

Tabela 01 – Análise sobre as pautas urbanas dos Movimentos Sociais Urbanos

Antigas pautas dos MSUs (1970-80)	Reivindicações atuais dos MSUs, aprovadas nas Conferências (2003-2016)
o direito à moradia adequada	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (fundiária, habitação, saneamento, transporte, acessibilidade e mobilidade), gestada com gestada com participação social.
o acesso à água e ao saneamento básico	Conferências e conselhos, em todos os níveis da federação.
participação social na construção das cidades	Conselho das Cidades
acesso aos serviços públicos	Gestão democrática, da participação e do controle social como diretrizes das políticas de planejamento urbano.
direito à cidade	Política de Consórcios Públicos
justiça social nas cidades	Política Nacional de Mobilidade Urbana e Sustentável
liberdades democráticas e de organização política	Política Regional e Metropolitana
equipamentos sociais: educação, saúde, lazer e cultura nas comunidades	SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
direito ao trabalho nas cidades	Plano Nacional de Habitação de Interesse Social
transporte público acessível e tarifas reduzidas	FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

¹⁰ O PPA é uma Orientação Estratégica de Governo é o instrumento que rege a formulação e a seleção dos programas que integram o PPA 2004-2007. Este foi o primeiro PPA construído, de forma coletiva, com a participação direta da sociedade civil organizada e de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas. A estratégia é composta em três mega objetivos que espelham o seu conjunto: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Podemos também entender que o Plano Plurianual é um instrumento de planejamento para a elaboração de programas das diversas áreas de atuação do Governo. Ele determina como são realizadas grandes obras (hospitais, escolas, linhas de metrô) e serviços públicos (atendimento de saúde, educação, habitação) que contribuem com a qualidade de vida da população.

diminuição do déficit habitacional	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
acesso à terra urbanizada	Política Nacional de Regularização Fundiária
função social da propriedade urbana	Política de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos
moradia bem localizada	Plano Nacional de Saneamento Ambiental (PlanSab)
titulação da posse da terra	Articulação do PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida) com as políticas de desenvolvimento urbano, a universalização do transporte público de alta capacidade
redistribuição de renda	Foco na campanha dos Planos Diretores com o estabelecimento dos instrumentos do Estatuto da Cidade como condição para a seleção de projetos de desenvolvimento urbano financiados pelo Ministério das Cidades
redução das desigualdades sociais	Aumento para a produção habitacional autogestionada e maiores recursos para o PMCMV-Entidades

Fonte: Documentos estudados para compor a história dos MSUs e Atas das Conferências das Cidades. Elaboração própria

Assim, podemos analisar o esforço dos movimentos sociais urbanos na institucionalização de tais demandas da população, contudo algumas questões urbanas não foram enfrentadas pela gestão federal entre 2003-2016.

Neste sentido, observamos que há uma tendência há absorção de debates mais técnicos à política urbana, começando deste a construção do PL 775/1983, e posterior no processo constituinte com a introdução dos capítulos 182 e 183 referentes à política urbana na Constituição Federal de 1988, bem como no processo de construção do Estatuto das Cidades.

E neste período mais recente, evidenciado aqui, os debates e pautas urbanas, começam a se destacar com argumentos e instrumentos mais elaborados, que exigem uma participação profissional, de quadros mais formados intelectualmente e que de algum modo vão se “descolando” da base popular, pois não se constitui em demandas do próprio movimento popular e sim, de um processo identificado durante a pesquisa como instrumentalização da política urbana (tabela 01).

Deve ser considerado que, na medida em que o governo absorve técnicos para participar das gestões municipais e do Ministério das Cidades, este quadro técnico qualificado se defronta com uma máquina pública já enraizada por questões eleitoreiras, historicamente demarcadas, o que Whitaker (2012) nos indica que, apesar das boas intenções deste grupo político que fazia a gestão das cidades brasileiras, uma das dificuldades encontradas foi o de promover mudanças estruturais, considerando a máquina pública, herdada do período ditatorial com forte característica funcionalista, centralizadora e burocrática que não foi criada para atender interesses públicos, sendo assim, se perpetuaram mecanismos de dominação de classe, em detrimento ao aparato jurídico-normativo consolidado e criado para executar a gestão democrática das cidades, tal como o Estatuto das Cidades (2001),

Sobre esta disputa de projetos de cidade em curso no Brasil, cabe remontar historicamente que, assim que a Constituição foi aprovada, o embate dos partidos liberais e conservadores se fez sentir nos entraves colocados para encaminhar as diretrizes constitucionais que exigiam maior socialização do fundo público. As leis que precisavam regulamentar os artigos de cunho social, como a Seguridade Social, o Estatuto das Cidades, entre outros, levaram muito esforço e articulações dos movimentos sociais e de algumas instâncias políticas e governamentais. Esse processo todo deixou à mostra o cenário da luta de classes entre os setores mais progressistas e o tradicional conservadorismo brasileiro.

Assim, deve ser considerado que as transformações possibilitadas pela implantação das políticas urbanas e habitacionais nos territórios populares foram consideradas pontuais, como afirma Bonduki (2009), Rolnik (2012), Whitaker (2010), Maricato (2013), pois não enfrentaram a questão fundiária. Não apenas se tornam insuficientes, mas, sobretudo, apresentam uma visão fragmentada da problemática urbana brasileira e, majoritariamente, privatista, salientando que a riqueza social produzida, cujo usufruto deveria alcançar ao conjunto da população, de forma justa e igualitária, compondo o direito à cidade, como reforça os autores Maricato (2013), Rolnik (2012), Kowarick (1979), Ribeiro (1996).

Observando as reuniões do ConCidades, entre 2007 e 2009,¹¹ centrou-se a discussão do PAC e da aprovação da Lei do Saneamento Ambiental para a Mobilização dos Planos de Saneamento Básico municipais. Bem como se discutiu, com profundidade o planejamento do ordenamento territorial de áreas urbanas afetadas por empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Assim, ressaltou-se o fortalecimento e pactuação dos municípios no que se refere às formulações dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para a garantia de recursos do FNHIS, no desenvolvimento dos programas habitacionais municipais.

Durante as reuniões do ConCidades no ano de 2009, foi ressaltado o lançamento do (PMCMV 2009), bem como a adequação dos projetos habitacionais às necessidades das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. Uma das preocupações dos conselheiros, foi a integração às políticas urbanas de regularização fundiária, a questão ambiental e cartorial, e ainda foi enfatizado os impactos previstos deste programa no mercado imobiliário para minimizar a especulação imobiliária, contudo como observamos que com a execução do PMCMV acentuou esta tendência de aumento dos preços dos aluguéis, especialmente nas cidades onde foram sede da Copa do Mundo e Olimpíadas.

Avaliando a 26ª Reunião do ConCidades (2010, p. 1), foi ressaltado o nó da discussão urbana brasileira imbricada com a questão ambiental, “já que o Código Florestal¹² não consegue resolver as questões das cidades”. Nesta reunião um dos conselheiros já levantava a preocupação com a desregulamentação das legislações urbanas e ambientais na implementação de grandes projetos urbanos e empreendimentos nas cidades, promovendo

¹¹ Outro debate realizado neste período focou-se na orientação sobre necessidade de infraestrutura básica a ser prevista no PL para elaboração de projetos de habitação popular, considerando a previsão de reserva de áreas dos novos parcelamentos para a habitação de interesse social que devem prever a energia elétrica, o esgotamento sanitário e o abastecimento de água. Além disso, foi ressaltado a ampliação das políticas para regularização fundiária e integração das políticas do Ministério das Cidades, à agenda das metas do milênio da Agência Habitat da Organização das Nações Unidas – UN-HABITAT.

¹² Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 08 jul. 2024.

grandes impactos ambientais, territoriais e urbanos, atingindo populações tradicionais e o uso do solo, em prol da ação do grande capital.

Nesta mesma reunião, um dos secretários do ConCidades, afirmou que a maioria dos municípios não tem capacidade técnica, nem legislativa para colocar em ação as determinações das leis ambientais e mencionou que pobreza e sustentabilidade são contraditórias e as áreas ambientais são ocupadas pelas populações excluídas da cidade legal. Assim, propôs a formalização de uma vinculação institucional entre o ConCidades e o Conama, a fim de, através desta união, encaminharem as teses compartilhadas¹³ (Ata da 26ª Reunião do ConCidades, 2010).

Ainda na presente reunião, foi levantado o acirramento dos conflitos fundiários urbanos, em função de grandes empreendimentos, eventos e processos de desenvolvimento econômico, com ênfase na atuação do setor hoteleiro no Nordeste, dos grandes empreendimentos imobiliários e no processo de privatização de espaços públicos (praias). Considerando que tais investimentos públicos e privados têm gerado impacto urbano relativo, especialmente no que tange à expulsão dos moradores de baixa renda das suas comunidades. Cabe ressaltar que as favelas, em 2010, já abrigavam 11,4 milhões de pessoas em situação de déficit habitacional¹⁴. Somado aos bairros populares que também apresentam situação de precariedade habitacional.

Deve ser ressaltado que o índice de maior peso nos dados déficit habitacional, é o número de famílias que possuem mais de 30% da sua renda comprometida com o gasto do aluguel e o PMCMV não enfrentou esta necessidade habitacional para atender a classe trabalhadora. Desta forma, em 2015, os dados do instituto demonstram que este é o item de maior peso, respondendo por 3,177 milhões de unidades ou 50% do déficit, seguido pela coabitação, totalizando 29,9%, depois a habitação precária significando 14,8% deste cálculo, por último, o adensamento excessivo em domicílios alugados, representando cerca de 5,2% do total do déficit habitacional brasileiro.

Observando as atas das reuniões do ConCidades, na 40ª reunião do ConCidades em 2014, observou-se a dificuldade de ações unificadas entre os investimentos de mobilidade urbana e os referentes a execução de programas de habitação e urbanos. Além disso, foi evidenciado que as propostas do Comitê para o Pacto da Mobilidade não estavam sendo atendidas pelo Governo, ressaltando que o Pacto da Mobilidade não tinha sido publicado até essa data.

Ademais, foi salientado nesta mesma reunião, a questão da localização dos empreendimentos do PMCMV em áreas demarcadas pela violência urbana. Ainda sobre a temática, foi levantada por outro conselheiro uma denúncia relativa à remoção de pessoas residentes em favelas e bairros populares, alvos de disputa pela especulação imobiliária, favorecendo processos de gentrificação¹⁵, considerando que, mais de 50% do público-alvo

¹³ 26ª Reunião do ConCidades (2010). Mais informações disponíveis em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/atas-de-reuniao/ata_26_reuniao.pdf.

¹⁴ O déficit habitacional básico se refere apenas ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar (número de famílias conviventes secundárias e número de famílias residente em cômodos), aos domicílios improvisados e aos domicílios rústicos (FJP, 2004). Contudo, a Fundação João Pinheiro considera também como critério no cálculo para fins da composição do déficit habitacional brasileiro, o ônus excessivo com aluguel (aqueles que comprometem mais de 30% da sua renda com esta despesa familiar). Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em: 22 dez. 2020.

¹⁵ De acordo com David Harvey, pode ocorrer o fenômeno da *gentrification*, ou "enobrecimento", quando as áreas centrais da cidade são revitalizadas e passam a ser habitadas por grupos sociais de maior poder aquisitivo, com tendência à criação de novos enclaves residenciais e à expulsão dos moradores originais, de baixa renda ou de origem étnica distinta daquela dos novos moradores (cf. Harvey, 1992: 69-96; Anderson, 1990; e Zukin, 1996: 205-219- In: Frúgoli, 2006, p.22). A

escolhido para residir em empreendimentos no Rio de Janeiro, construídos com os recursos do PMCMV foram destinadas para pessoas em situação de despejos, remoções e violações de direitos humanos relativos ao direito à moradia, no contexto da construção da infraestrutura da Copa do Mundo no Brasil (2014) e dos Jogos Olímpicos (2016)

Na 47ª reunião do ConCidades, em 2015, foi pontuada a avaliação do PMCMV, o lançamento do caderno técnico de parcelamento, edificação ou utilização compulsória e IPTU progressivo (Imposto Predial e Territorial Urbano), a relação entre planos setoriais, plano diretor e plano de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas; o fortalecimento do plano de desenvolvimento urbano integrado como instrumento de gestão. Também houve a discussão sobre o financiamento da política metropolitana, tendo em vista o veto ao Fundo de desenvolvimento na Lei de Estatuto da Metrôpole¹⁶. Foi apresentada a análise do primeiro ano do Plano Nacional de Saneamento Básico -PLANSAB e levantou-se a preocupação com os desastres socioambientais¹⁷ de barragens e ocupações em áreas de riscos.

Na 50ª reunião do ConCidades em 2016, observou-se algumas renúncias de conselheiros, representantes de organizações da sociedade civil, como por exemplo da CENDHEC (Organização do Serviço Social – Recife)¹⁸ e da FASE¹⁹ (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional), sob a justificativa de que o ConCidades não teria se tornado o espaço democrático que era esperado na sua constituição. Na carta de renúncia se explicita que “o pacto democrático da Sociedade Civil com a gestão foi rompido”, quando a Política de Estado de Desenvolvimento Urbano, por mais que tenha certa legitimidade, o rumo da mercantilização tornou inviável a aplicação dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ou seja, tornou difícil o conselho se fortalecer na defesa das políticas urbanas, com o desmonte que vinha sendo propagado pelo governo à época. Bem como foi ressaltado, a importância da Campanha Despejo Zero, relativa ao aumento dos despejos e remoções forçadas, violando o direito à moradia adequada.²⁰

Na atual conjuntura, o Estado e suas instâncias administrativas são cooptadas pela burguesia urbana, colocando o fundo público à disposição do capital privado, como barganha política para conciliação de interesses, na medida em que desenvolvem programas e projetos que expandem mais ainda os lucros das empreiteiras e setores privados. Dessa forma, oferecem alguns benefícios à população por meio de obras e serviços executados por empresas privadas que acabam abocanhando boa parte dos recursos e planejam e executam os projetos com pouca ou nenhuma participação direta dos beneficiários. Os movimentos

gentrificação resulta no deslocamento de pessoas para ceder espaço ao novo modelo requalificado do local, com vistas ao interesse público, econômico e social. As intervenções urbanas estão marcadas pela aliança entre interesses do capital e do poder público o que, conseqüentemente, resulta num processo marcado por práticas excludentes.

¹⁶ Lei que institui funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Mais informações em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

¹⁷ Termo levantado no documento da 47ª Reunião do Conselho das Cidades. Segundo a Defesa Civil, os impactos ambientais são nomeados como desastres socioambientais quando os seus danos e prejuízos são incalculáveis e de difícil restituição para as populações vulneráveis residentes em áreas de risco.

¹⁸ Organização do Serviço Social – Recife, consiste numa ONG que atua na promoção de direitos para crianças e adolescentes, moradores e moradoras de assentamentos. Compõe o Conselho das Cidades como entidade de assessoria aos movimentos sociais urbanos.

¹⁹Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – foi fundada em 1961, compõe o Conselho das Cidades como entidade de assessoria aos movimentos sociais urbanos.

²⁰Carta de renúncia das Organizações Não Governamentais FASE e CENDHEC ao mandato no Conselho Nacional das Cidades. 30 de novembro de 2016. Mais informações em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/atas-de-reuniao/50cartaderenuncia.pdf>.

sociais são apaziguados e reduzem a sua capacidade organizativa, o seu grau de enraizamento social e força social, com a institucionalização de medidas sociais pontuais e consequente distanciamento dos anseios populares.

Dagnino (2019) aponta que esses atores dos MSU se encontraram num dilema, neste período dos governos Lula e Dilma (entre 2003-2016), entre confrontar um governo aliado ou fortalecer a governabilidade. Os movimentos sociais urbanos estiveram num impasse entre abandonar os conselhos e demais canais de participação, que representaram importante conquista no campo democrático, ou lutar por dentro do Estado. Deve ser ressaltado, como vimos, que tais espaços já não serviam mais como canais de denúncia, diálogo e corresponsabilidade e coparticipação, com vistas a fazer a disputa política para a formulação de políticas urbanas e confirma as contradições desse período, sinalizando uma mudança no comportamento dos MSUs, a partir de 2010.²¹

Em todo caso, o PT, desde a campanha eleitoral de 2002, flexibilizou as pautas para atrair a confiança de setores que não eram de esquerda, e dessa forma, como afirma Mascaro (2018, p. 35), optando por “não operar uma mudança social suficiente para bancar a sua própria aposta nova”. Como o mesmo autor reafirma, as esquerdas, ao reivindicarem o espaço político institucional e ao jogar o jogo institucional, operaram com a máquina de reprodução do capital, orientados baseados na lógica de acumulação e de valor. Este projeto político acabou por beneficiar interesses do capital associado ao processo de complexo imobiliário-financeiro, com a priorização e expansão dos fundos de investimento imobiliário, a partir das companhias imobiliárias globais, incentivados pelo capital internacional que possibilitou um avanço na expansão urbana, de maneira desigual, que acentuou ainda mais as desigualdades socioterritoriais e que reforçou ainda mais o papel dos agentes globais, na política urbana nacional, promovendo uma guerra de lugares, colonizando a terra e a moradia, na era das finanças, como bem explicou Rolnik (2016) sobre esse processo que atingiu a disputa pela terra nas grandes cidades, especialmente nos jogos olímpicos e na copa do mundo.

Com a falta de diálogo e dificuldade de aprovação de resoluções e implementação de políticas urbanas que eram sugeridas e formuladas pelos movimentos sociais urbanos, houve um esvaziamento dos espaços formais de decisão, como foi possível analisar na pesquisa, considerando que a segunda conferência (2005) obteve uma participação um pouco menor que a primeira (2003), no que tange à adesão dos municípios participantes, 337 municípios a menos que a primeira, sem considerar o aumento do número de municípios, com o processo de descentralização político-administrativa em curso. A quarta Conferência das Cidades (2009), contou com a participação de 2.681 delegados, apresentando uma participação menor que a anterior realizada em 2007.

Já na 5ª Conferência Nacional das Cidades realizada em 2013, observou-se novamente uma diminuição drástica do número de delegados para a Conferência Nacional (561), evidenciando já um esvaziamento deste espaço formal de decisão em virtude da não efetivação das resoluções aprovadas. Por fim, na 6ª Conferências das Cidades, nas etapas municipais, houve uma baixa adesão, considerando que, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.367 realizaram suas conferências no prazo previsto, dessa forma, houve o

²¹ A partir de 2010, cresceram as ações diretas, por meio de protestos, marchas e ocupações como mostra os estudos de Tatagiba (2018).

adiamento da 6ª Conferência Nacional das Cidades para o ano de 2019, visto a necessidade de retomar a discussão sobre ampliação da participação. Avaliando este período de 2003-2016, observa-se certo esvaziamento na participação social, a partir da diminuição tanto no número de delegados e adesão dos municípios que participaram das etapas municipais das conferências das cidades.

Com base, neste complexo emaranhado político, podemos observar que algumas demandas centrais para a reprodução da vida urbana, consideradas dispendiosas aos movimentos sociais urbanos, na luta pelo Direito à Cidade não foram atendidas, tais como: 1) Ocupação de imóveis vazios subutilizados no centro e ampliação da oferta de moradia no centro, aonde tem mais oportunidades de trabalho; 2) Criação de fundos e orçamentos definidos para execução das políticas urbanas nas gestões municipais descentralizadas; 3) Moradia bem localizada, com urbanização consolidada para a população de baixa renda; 4) Destinação de recursos para construção de projetos de habitação de interesse social para autogestão; 5) 100% de subsídio para as famílias do faixa 01 do PMCMV; 6) Urbanização e regularização fundiária, garantindo não somente a dotação de serviços urbanos para os bairros populares, comunidades e favelas, bem como garantindo a posse da terra urbana; 7) Destinação de recursos financeiros aos Fundos Nacionais e Estaduais de Habitação de Interesse Social; 8) Aplicação da Lei 8.148/2018, que garante que o FEHIS faça o monitoramento de chuvas e enchentes para os moradores residentes em áreas de risco; 9) Lei 7.366/2016, que garante cinco por cento para a população jovem nos programas habitacionais; 10) A Lei 7.063/2005, que mantém e garante as pessoas com união homoafetiva estável como unidade familiar, que tenham a garantia de inscrição em qualquer programa habitacional no Estado do Rio de Janeiro, e; 11) 10% do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, custeando o FEHIS, entre outras pautas tão importantes quanto essas listadas aqui. (ALERJ - Ata da Audiência Pública da Comissão de Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários - 26/06/2019).

Ou seja, o problema fundiário urbano não foi sequer enfrentado com as políticas governamentais adotadas, fortemente ligadas à expansão do mercado de moradias, como vimos. Em prol da política de governabilidade, o Ministério das Cidades, criado em 2003, já em 2004 foi sorteado entre os partidos considerados da base aliada do governo federal e com isso, com a saída do então Ministro de Estado Olívio Dutra, abandonou algumas pautas importantes que estavam comprometidas com a implementação de um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

Nesse sentido, cabe resgatar historicamente que a prática da sociedade brasileira, em valorizar demais o poder e os privilégios, está relacionada à gênese histórica. Chauí (2000) aprofunda e problematiza que o neoliberalismo²², a partir dos anos 1990, no Brasil, levou ao extremo a própria estrutura histórica da sociedade brasileira, reforçando privilégios já existentes dos dominantes e a carência das camadas populares.

Dessa forma, cabe ressaltar que a participação cidadã, como fora conceituada por Arantes (2014) e evidenciada neste trabalho, por meio da participação dos MSUs nos espaços formais de decisão, tendeu a legitimar projetos governamentais e referendar propostas

²² Dessa forma, a cidade, sob o neoliberalismo, acentuou e agudizou os conhecidos problemas que as cidades herdaram de desenvolvimentismo excludente: favelização, informalidade, serviços precários ou inexistentes, desigualdades profundas, degradação ambiental, violência urbana, congestionamento e custos crescentes de um transporte público precário e espaços urbanos segregados (Vainer, 2012).

institucionais. Mesmo estando em desacordo com a pauta desses movimentos sociais urbanos, muitos deles referendaram tais programas governamentais, apesar de não atender a maioria da população e seus anseios populares. Por exemplo, há o projeto de autogestão de produção de moradias, reivindicação dos MSUs, que somente representou 1,5% do orçamento geral dos recursos para habitação de interesse social no período dos governos Lula e de Dilma.²³

Considerando em particular no refluxo das políticas intervencionistas dos anos anteriores, em favor daquelas marcadamente neoliberais, como exemplo disso é a da taxa oficial de juros, como bem situa Mascaro (2018). O autor coloca que a disputa da redução da taxa de juros, apesar de uma redução considerável nos primeiros anos do governo Dilma, encontrou-se resistência e pressão política do grande capital em torno desta questão, tendo em vista que o governo teve que retroceder de forma considerável, evidenciando a queda de braços no que tange ao pagamento dos juros da dívida, em virtude dos aspectos que remontam a grande política, sendo a égide neoliberal predominante na política macroeconômica do governo brasileiro.

Dessa maneira, com o golpe de 2016, grandes impactos alteraram significativamente às políticas urbanas, bem como o corte de recursos destinados às cidades na promoção de políticas de habitação, saneamento, saneamento, mobilidade e nos programas de combate às desigualdades sociais, como podemos observar na diminuição dos recursos das políticas urbanas e, atingindo a paralisação de diversas obras urbanas e habitacionais anos depois, considerando a diminuição de recursos financeiros liberados para o PMCMV, a partir de 2019 e quase zerados entre 2020-2022.

A formalização jurídica e institucional de algumas demandas dos movimentos sociais (1985-2016) acaba por contribuir para o apaziguamento das classes subalternas, pois não se materializam em avanços significativos para que possam contribuir para a emancipação dessas classes. Sobre este processo, deve ser levado em consideração, no que tange a despolitização das pautas urbanas, o processo de institucionalização de figuras emblemáticas dos movimentos sociais urbanos,²⁴ construtores de um projeto alternativo para a reforma urbana, que após esta década, já nos anos 2000, compuseram a estrutura governamental para execução de tais políticas, como apontamos no item anterior.

Sobre este processo político, Iasi (2014) conceitua como uma forma de democracia de cooptação pois, para atrair investidores estrangeiros para o projeto nacional de desenvolvimento brasileiro adotado entre 2003 e 2016, os movimentos sociais precisavam estar pacificados para não gerar um grau de insegurança, que colocasse em xeque o avanço das medidas governamentais. O sentimento de apatia política, que se verificou neste período,

²³ O que chamamos de inflexão conservadora, iniciada em 2013, é entendida como uma mudança de rumo político, no qual o governo abandonou as pautas mais urgentes da classe trabalhadora, bem como no enfraquecimento dos espaços de participação democráticos e das esferas públicas, com a adoção de uma política de austeridade, traduzida por Mascaro (2018, p. 165), como um momento em que o capital preside a política. Ele analisa com clareza este momento político, considerando em que em 2013, “o maior exemplo do grande jogo entre a política e economia, no Brasil, não se deu com as manifestações populares, mas com a relação entre o Estado Brasileiro e o capital.”

²⁴ A partir da década de 90, autores indicam um processo em curso de despolitização da classe trabalhadora, que, de acordo com os estudos do Boito Jr (1999), foi marcado por um período de acomodação e cooptação política de dirigentes sindicais e do movimento popular. Isso não significa que as bases dos movimentos sociais e organizações políticas, de modo geral, não tenham se mobilizado. Dessa maneira, elementos políticos importantes, como o suposto apaziguamento da classe trabalhadora e o consentimento dos setores dominados, através da cooptação do sindicalismo e dos movimentos sociais, com priorização do atendimento às demandas sociais dos setores mais subalternos na sociedade, são características marcantes deste período.

assim como as formas não explícitas de resistência, considerando a maneira com que os trabalhadores tratam as coisas da pequena política também formam um sintoma deste processo.

Nessa mesma linha de raciocínio, Coutinho (2010, p. 32), reforça que “existe a hegemonia da pequena política, quando a política deixa de ser pensada como arena de luta por diferentes propostas de sociedade e passa, portanto, a ser vista como um terreno alheio à vida cotidiana dos indivíduos, como simples administração do existente.” Essa ação que muitos grupos políticos praticam, pode distorcer a função do público, tornando lócus privilegiado de disputas de manutenção e conciliação de interesses hegemônicos, ao invés de espaço para concretização de políticas públicas, construção de projetos sociais e execução de reformas sociais vinculadas à justiça social das nossas cidades.

Sobre o fenômeno do transformismo²⁵ no Brasil, Maciel (2006), problematiza que, o Estado assume um caráter fundamental, pois a força social e a enorme capacidade de cooptação são utilizadas para atrair os intelectuais orgânicos oponentes e integrá-los ao sistema de dominação. No governo petista, podemos observar este movimento, por meio da ruptura e dissociação da relação orgânica do vínculo com os trabalhadores e, posteriormente, quando os trabalhadores se organizaram de forma independente e se tornam sujeitos políticos no processo, deixam de ser necessários ao projeto estratégico do campo democrático-popular.

Ainda que formalmente democrática²⁶, a reestruturação política que acabou prevalecendo no Brasil continuou a favorecer as formas tradicionais da política e as forças conservadoras. Estas, de fato, se rearticularam e conseguiram deflagrar uma pesada ofensiva neoliberal, esvaziando as conquistas populares e implantando um sistema político e representativo que não refletia os reais anseios da população. Neste contexto, mesmo alcançando o poder político central com o consenso popular, partidos considerados de esquerda acabaram enredados nas teias do transformismo, a partir de uma revolução passiva, que os manteve longe de estabelecer uma verdadeira hegemonia democrático-popular (Semeraro, 2014, p. 71).

Este processo tem rebatimentos na organização dos MSUs como aponta Dahmer (2014) sob duas perspectivas de análise nas lutas urbanas na contemporaneidade, os processos de cooptação e criminalização desses coletivos políticos. Tais elementos nos ajudam a entender o que ocorreu no Brasil, no período histórico entre 2003 e 2016, com os movimentos sociais urbanos que se mantiveram fazendo a disputa política através das estruturas institucionais, caracterizando um processo de esvaziamento da política, por meio da instrumentalização dos canais de participação popular. É possível notar uma aproximação estreita dos representantes dos MSUs com o governo e um distanciamento dos

²⁵Entendemos por transformismo, no sentido gramsciano, o movimento de cooptação política e ideológica desencadeado pelas classes dominantes sobre suas forças aliadas e/ou sobre as classes subalternas. Tal movimento de aproximação com o governo consiste em atrair para o campo político dominante os intelectuais orgânicos dos outros grupos sociais, seus dirigentes políticos e ideológicos, esvaziando sua postura crítica e decapitando as forças sociais oponentes de sua direção política. Desse modo, permite-se a conservação da ordem numa qualidade superior, pois as contradições sociais e a luta entre as classes não desdobram no plano da luta política e ideológica, ficando como que "congeladas" no plano político (SOARES, 2013, p. 63).

²⁶ Como já assinalava Semeraro (2014) desde os anos 90, reafirma-se, com as análises feitas sobre as relações entre poder público e movimentos sociais, também durante os governos do PT, os movimentos populares entraram em nova fase. Percebe-se que as lutas pelo Estado Democrático de Direito e algumas conquistas governamentais deixavam intocadas o poder das elites e a estrutura econômica do país. Viram que a execração da ditadura e o clamor levantado para exigir substanciais reivindicações sociais eram neutralizados nas tramoias dos jogos parlamentares.

representantes de sua base social, à medida que os movimentos sociais urbanos perderam a sua capacidade organizativa, na defesa das pautas urbanas necessárias que consideravam mais importantes para o conjunto da população.

Sendo assim, o processo de institucionalização das pautas urbanas dos movimentos sociais, no processo de criação do Ministério das Cidades, com apoio de diversos técnicos e profissionais da área, agregou consideravelmente no processo de formulação de políticas urbanas brasileiras. Porém, tais investimentos foram concentrados prioritariamente nos Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o que fez com que as empreiteiras e o setor da construção civil tenham se expandido, com uma injeção de investimentos financeiros mediados pelo fundo público.²⁷ Diante dessa opção, os movimentos e organizações populares se viram alienados do processo, o que acarretou um afastamento com as demandas mais imediatas pelo Direito à Cidade, que lutavam por reformas urbanas mais estruturais e maior independência, como também alternativa coletiva e cooperativada para urbanização dos bairros populares e favelas, além da construção de unidades habitacionais, a partir de anseios locais, atendendo à organização popular dos moradores de periferias.

Tais pautas urbanas foram deslocadas do centro do debate e da disputa da grande política para a pequena política²⁸, considerando que as pautas colocadas para discussão nas conferências e nos Conselhos das Cidades não era executadas ou seja, implementadas, assim, tais espaços se tornaram meros mecanismos de controle e cooptação, visto que essas instâncias formais de decisão ficaram esvaziadas de disputa política, à medida que as decisões governamentais passavam por outras instâncias, a exemplo do PAC e PMCMV, programas urbanos que sequer foram consultados por esses representantes, não passando pelas instâncias democráticas da política urbana.

Conclusão

Observa-se que as Conferências das Cidades e os Conselhos das Cidades, ainda que institucionalizados, se tornaram espaços públicos de representação da classe trabalhadora urbana que foram com o tempo, esvaziados do seu caráter político, ou seja, da sua capacidade de deliberar sobre a vida cotidiana na cidade. Dessa maneira, tais espaços de decisão formal, foram perdendo o sentido e a funcionalidade de fazer política, no sentido dado pelos cidadãos gregos, que assim consideravam os espaços públicos para deliberar sobre a política, ou seja, questões fundamentais que remetiam sobre a vida cotidiana e seus rebatimentos relevantes sobre a sua forma de organização e convivência comunitária, de modo que tais problemas da cidade eram resolvidos em essas instâncias.

²⁷ Sobre este processo de correlação de forças, Iasi (2014) sustenta que, mais uma vez na história brasileira, houve um pacto social da burguesia brasileira, na tentativa de conciliação de classe para expansão do capitalismo no Brasil, que segundo fundamenta o autor, esta é a base do pacto social em curso no Brasil.

²⁸ Para entendermos a institucionalidade capitalista e as lutas políticas decorrentes da organização dos trabalhadores, Gramsci (2007, p. 23), nos seus escritos dos Cadernos do Cárcere, volume III, número 13, nos retrata o que considera como a grande política, dessa forma compartilhamos deste pensamento teórico, considerando que “a grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais.” E para o autor, a pequena política abrange a política do dia-a-dia, tal como a política parlamentar. Ele compreende a pequena política como “as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política.” (IBID).

O processo de despolitização da questão urbana estudado na pesquisa foi pontuado a partir da prevalência de decisões governamentais que, para manter a governabilidade, tenderam a beneficiar o setor privado da economia e as articulações políticas com as bases parlamentares desses interesses, em detrimento da defesa da função social da propriedade, para fins de interesse público, pauta dos MSUs que poderia beneficiar interesses da classe trabalhadora, promovendo um acesso igualitário à cidade. Contudo, o que se viu neste período foi a pauta urbana dos MSUs sendo desqualificada em prol da defesa dos interesses do grande capital, o mercado imobiliário e da construção civil, renunciando à primazia do Estado e seu caráter de interesse público no processo de execução das políticas urbanas.

Assim sendo, a política instrumental, no campo institucional e regulatório, saiu fortalecida, resultando, como vimos acima, num impacto limitado e aquém dos anseios da população para satisfazer suas necessidades sociais, habitacionais e de direito à cidade, considerando o que ocorreu com a trajetória dos conselhos de política urbana e o histórico das pautas das conferências que se repetiam, à medida que tais instrumentos de participação social ficaram em desuso. Ainda que tais governos tenham se sustentado por uma plataforma democrático-popular, suas ações políticas resultaram em alianças de classe que remetem aos fundamentos da política brasileira, como bem acentua Coutinho (2010), não apresentando um rompimento claro com as práticas políticas historicamente consolidadas.

Referências

ALERJ. Ata da Audiência Pública da Comissão de Política Urbana Habitação e Assuntos Fundiários - 26/06/2019. **Online**. Disponível em: alerjln1.alerj.rj.gov.br/compcom.nsf/e36c0566701326d503256810007413ca/d23565bad53ed4a883258481005f85d3?OpenDocument. Acesso em: jun. 2020.

ARANTES, P. **O Novo tempo do mundo**. Boitempo, São Paulo, 2014.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999. Parte 1: a política neoliberal no Brasil. Cap. 2: neoliberalismo e trabalhadores, p. 77-110.

BONDUKI, N. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida. **Teoria e Debate**, São Paulo, v. 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <http://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base da II Conferência das Cidades. Material de discussão 2ª Conferência das cidades com o tema: Reforma Urbana: Cidade para todos construindo uma Política Nacional De Desenvolvimento Urbano. Brasil, Brasília, [s. d.]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/texto_base_2_conferencia_cidades.pdf. Acesso em: 13 ago. de 2022.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Atas de Reuniões do Conselho das Cidades. gov.br, 1 jun. 2016. **Online**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao-1/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/atas-de-reuniao>. Acesso em: 9 jun. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cartilha final do Conselho das Cidades. Material da 1ª Conferência das Cidades: Conselho das Cidades: Participação cidadã na política de desenvolvimento. **Online**. Disponível em <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/publicacoes/CartilhaFinalConselhoDasCidades.pdf> Acesso em: 13 ago. de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Decreto Federal 11.463 de 03 de abril de 2023**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Cidades e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11468.htm. 20 ago. de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Lei Federal 10.683 de 28 de maio de 2003**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Realizações do Conselho das Cidades 2004-2006**. Publicação produzida pela Secretaria Executiva do Conselho das Cidades – Brasília, 2006. Disponível em: www.cidades.gov.br. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades: Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. **Online**. Publicação produzida pela Secretaria Executiva do Conselho das Cidades – Brasília, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/deliberacoes_2_conferencia_cidades.pdf#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%95ES%20DA%202a.%20CONFER%C3%8ANCIA%20NACIONAL%20DAS%20CIDADES%2030%20de%20novembro. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base da III Conferência das Cidades. Material de discussão 3ª Conferência Nacional das Cidades: Desenvolvimento Urbano com Participação popular: avançando na gestão democrática das cidades. [S. l], [s. d.]. **Online**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_III/texto_base_3_conferencia_cidades.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base da IV Conferência das Cidades. Material de discussão 4ª Conferência das cidades. [S. l], [s. d.]. **Online**. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_IV/texto_base_4_conferencia_cidades.pdf. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base da V Conferência das Cidades. Material de discussão 5ª Conferência das cidades: Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já!. [S. l], [s. d.]. **Online**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discussao%20parte%201.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL, MINISTÉRIO DAS CIDADES. Texto base da VI Conferência das Cidades. Material de discussão 6ª Conferência das cidades: A função social da cidade e da propriedade: Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas. **Online**. Disponível

em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/conferencias/Texto_Base_6_CNC_04.03.pdf#:~:text=redu%C3%A7%C3%A3o%20das%20desigualdades%20socioespaciais,%20complementando%20o%20Estatuto%20da%20Cidade%20no. Acesso em: 13 ago. de 2022.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.031, DE 2 DE ABRIL DE 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm#art22. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. **Lei 12.651/2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 08 jul. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Cadernos do Ministério das Cidades: Habitação. Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: Governo Federal. Caderno 4, *Série de Cadernos MCidades*, 2004.

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia**. Editora Ática: São Paulo, 2000.

COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. *In*: BRAGA, Ruy. **Hegemonia às Avessas**. (orgs.). **Oliveira, de Francisco, Braga Ruy e Rizek, Cibele**. Coleção Estado de Sítio: Boitempo Editorial, 2010.

DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra/ Unicamp, 2019.

DAHMER, T. **Movimentos urbanos: lutas e desafios contemporâneos**. Coletânea. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/27342850/MOVIMENTOS_URBANOS_LUTAS_E_DESAFIOS_CONTEMPOR%C3%82NEOS_Colet%C3%A2nea_2014. **Online**. Acesso em: 04 jul. 2023.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere – Maquiavel: notas sobre o Estado e a Política**. Jornalismo. v. 3. Rio de Janeiro: RJ, Civilização brasileira, Edição Coutinho. Carlos Nelson, 2007, p. 07-419.

IASI, M. L. Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora. **Portal PCB**, [S. l.], 18 mar. 2013. Disponível em: <https://pcb.org.br/portal2/4487>. Acesso em: 01 nov. 2022.

KOVARICK, L. **A espoliação urbana**. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1979.
MACIEL, D. Notas sobre transformismo e revolução passiva em Gramsci. **História Revista**, v. 11, n. 2. Goiânia, Jul.-Dez. 2006, p. 273-299.

- MARICATO, E. *et al.* **Cidades Rebeldes**. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil, São Paulo, 2013.
- MARICATO, E. *et al.* **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
- MASCARO, A. L. **Crise e golpe**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2018.
- MONTANO, C., DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- RIBEIRO, A. C. T. **Urbanidade e Vida Metropolitana**. Editora Espaço, Rio de Janeiro, 1995.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e moradia na era das finanças**. São Paulo, Boitempo, 2016.
- SEMERARO, G. Gramsci e os Movimentos Populares: uma leitura a partir do Caderno 25 In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 61-76, jan.-mar. 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87330638004> . Acesso em: 15 mar. 2022.
- TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. 2018. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138.
- TEIXEIRA, Ana Claudia; ALMEIDA, Carla; MORONI, José Antônio (Orgs.). **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.
- VAINER, C. *et. al.* **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo, Boitempo, 2012.
- WHITAKER, J. S. F. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: BRAGA, Ruy. **Hegemonia às Avessas**. (orgs.) **Oliveira, de Francisco, Braga Ruy e Rizek, Cibele**. Coleção Estado de Sítio, Boitempo Editorial, 2010.