

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ARIELY DE CASTRO SILVA

**A CIDADE DO CAPITAL E O DIREITO À CIDADE: A ANÁLISE DE PORTO ALEGRE E O  
CONFLITO ENTRE PROJETOS URBANOS**

Porto Alegre  
2019

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica  
do Rio Grande do Sul

ARIELY DE CASTRO SILVA

**A CIDADE DO CAPITAL E O DIREITO À CIDADE: A ANÁLISE DE PORTO  
ALEGRE E O CONFLITO ENTRE PROJETOS URBANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, defesa final.

Orientador: Dr. Marcos Diligenti

Porto Alegre  
2019

ARIELY DE CASTRO SILVA

**A CIDADE DO CAPITAL E O DIREITO À CIDADE: A ANÁLISE DE PORTO  
ALEGRE E O CONFLITO ENTRE PROJETOS URBANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Mestrado, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, defesa final.

Aprovada em: 15 de março de 2019

BANCA EXAMINADORA:

---

Dr. Marcos Pereira Diligenti (orientador) – PUCRS

---

Dr<sup>a</sup>. Inez Rocha Zacarias (coorientadora) – PUCRS

---

Dr<sup>a</sup>. Jane Cruz Prates – PUCRS

---

Dr<sup>a</sup>. Vanessa Marx – UFRGS/RS

Porto Alegre  
2019

## Ficha Catalográfica

S586c Silva, Ariely de Castro

A Cidade do Capital e o Direito à Cidade : a análise de Porto Alegre e o conflito entre projetos urbanos / Ariely de Castro Silva . – 2019.

150 p.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Pereira Diligenti.

Co-orientadora: Profa. Dra. Inez Rocha Zacarias.

1. Direito à Cidade. 2. Neoliberalismo. 3. Luta de Classes. 4. Cidade. 5. Porto Alegre. I. Diligenti, Marcos Pereira. II. Zacarias, Inez Rocha. III. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

## *AGRADECIMENTOS*

A elaboração de uma dissertação, no contexto acirrado da luta de classes e do agravamento das desigualdades sociais, não é uma tarefa simples. Há um pouco de dor, nesses tempos sombrios, para quem se dispõe à construção de conhecimento forjado, lado a lado, ombro a ombro, “para” e “com” os “de baixo”. Mas, há também muita solidariedade, esperança e rebeldia. E, é dessas substâncias compartilhadas, que fiz de motivação desse estudo. A escrita foi solitária, mas o caminho foi coletivo. Por isso, agradeço:

Ao Lourenço, meu pai querido, exemplo e inspiração desde sempre.

À minha mãe, Adélia Maria, em memória, mulher sinônimo de força.

À Ana Cristina de Castro, outra mulher sinônimo de força.

Ao meu irmão, Artur Lêon, jovem inquieto que compartilha comigo os mesmos sonhos rebeldes.

Ao meu companheiro, amigo e eterno namorado, Rodrigo Schley.

À professora Inez Rocha Zacarias, pela parceira intelectual e apoio.

Ao meu chefe, Tita Nunes, por compreender a realidade de uma estudante-trabalhadora e trabalhadora-estudante.

À minha amiga, Franciele Machado, pelas horas compartilhadas na biblioteca.

Aos (Às) companheiros (as), porque não apenas os livros transformam o mundo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

A todos e todas, muito obrigada!

*“Os habitantes dos bairros suburbanos vão ao center, ao shopping center, como antes iam até o centro. O tradicional passeio do fim de semana até o centro da cidade tende a ser substituído pela excursão até esses centros urbanos. De banho tomado, arrumados e penteados, vestidos com suas melhores galas, os visitantes vêm para uma festa à qual não foram convidados, mas podem olhar tudo – Eduardo Galeano”*

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado propõe relacionar a formação da cidade capitalista com as possibilidades contemporâneas de materialização do Direito à Cidade no contexto neoliberal. Nesse sentido, visa responder à seguinte pergunta problema: como se configuraram os impactos do neoliberalismo no acesso ao direito à cidade a partir da análise dos projetos societário-urbanos no Brasil e dos dados socioeconômicos de Porto Alegre? Para responder a essa questão, parte-se de uma perspectiva baseada na luta de classes, que entende a cidade do capital como o modelo dominante e o Direito à Cidade como o projeto urbano e humano que se contrapõe a esse. A escolha metodológica fundamenta-se no método materialista, histórico e dialético. As categorias explicativas da realidade usadas para subsidiar o objeto da pesquisa foram: Direito à Cidade; Neoliberalismo, Luta de classes, Cidade e Porto Alegre. Esse caminho metodológico é exposto no primeiro capítulo dessa dissertação em caráter introdutório. No segundo capítulo, são demonstradas as dimensões originárias da formação da cidade do capital, as especificidades da formação urbana brasileira, o surgimento e a trajetória do Direito à Cidade como projeto urbano alternativo aos modelos coloniais e do capital no Brasil. A fundamentação para este momento do estudo baseia-se na análise de diversos documentos produzidos pelas Conferências das Cidades do ano de 2002 até 2013. No terceiro capítulo, apresenta-se a cidade do capital contemporânea brasileira, analisada a partir das tendências percebidas em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana. Nos tópicos seguintes, a análise local é situada em relação ao contexto crescente de financeirização dos direitos sociais e de captura do fundo público. Além disso, é denotado o vínculo desses movimentos globais e locais com a agenda neoliberal defendida pelo Banco Mundial para o Brasil, por meio do documento “Um Ajuste Justo”. Por fim, no capítulo 4, se avalia as considerações finais dos dilemas para a materialização do Direito à Cidade no Brasil como um projeto urbano alternativo ao modelo do capital.

**Palavras-chave:** Direito à Cidade. Neoliberalismo. Luta de classes. Cidade. Porto Alegre.

## ABSTRACT

The present master's dissertation relates the formation of the capitalist city with the contemporary possibilities of materialization to the Right to the City in the neoliberal context. Therefore, it aims to answer the following problem: "how the impacts of neoliberal are configured in the access to the Right to the City from the analysis of urban projects in Brazil and of current socioeconomic data of Porto Alegre? To answer this question, the project takes a class struggle based perspective, that understands the capital's city as a dominant model and the Right to the City as a urban project and an alternative humane to it. The methodological choice is based on the materialist, historical and dialectic method. The categories that explain reality used to subsidize the research's object where: Right to the City; Neoliberalism; Classe Struggle; and City. The methodological path is presented in the this dissertations first chapter in an introductory feature. In the second chapter is presented the original dimension of the formation of capital's city, the specificities of the Brazilian urban formation, the appearance and the trajectory of the Right to the City as an alternative urban project to the colonial and capital models in Brazil. In the third chapter, presents the Brazilian contemporary capital's city, analyzed from the trend perceived in Porto Alegre and its Metropolitan Region, in the following topics this local analysis is localized in relation to the growing context of financialization of social rights and the capture of the public fund. Beyond that is presented the bond of the global and local movements to the neoliberal agenda advocated by the World Bank for Brazil, through the document "A Just Adjustment". Finally, in the fourth chapter, evaluates the final considerations of the dilemmas to the materialization of the Right to the City in Brazil as an alternative urban project to the capital's model, presenting the research conclusion.

**Key-words:** Right to the City; Neoliberalism; Class Struggle; City.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1</b> – Divisão racial no Brasil no ano de 1872.....	57
<b>Quadro 1</b> – Técnicas de investigação.....	19
<b>Tabela 2</b> – Número de escravos por região no Brasil.....	57
<b>Quadro 2</b> – Palavras-chave sobre o Direito à Cidade.....	92
<b>Tabela 3</b> – Número de escravos por cidades brasileiras.....	58
<b>Quadro 3</b> – Transcrição direta do Direito à Cidade.....	93
<b>Tabela 4</b> – Participação dos setores secundário e terciário no PIB metropolitano...	109
<b>Quadro 4</b> – Princípios sugeridos pela 1ª Conferência das Cidades para a política urbana brasileira.....	96
<b>Tabela 5</b> – Participação de Porto Alegre na região metropolitana.....	110
<b>Quadro 5</b> – Resumo geral dos principais assuntos abordados pelo documento do Banco Mundial.....	118
<b>Tabela 6</b> – Número de pessoas em idade economicamente ativa no Brasil.....	113
<b>Quadro 6</b> – Contrarreforma Trabalhista.....	130
<b>Tabela 7</b> – Número de pessoas em idade economicamente ativa nas regiões metropolitanas brasileiras.....	113
<b>Quadro 7</b> - Tabela Comparativa Banco Mundial e Conferência das Cidades.....	133
<b>Tabela 8</b> – Número de pessoas economicamente ativas no Brasil.....	114
<b>Tabela 9</b> – Número de pessoas economicamente ativas nas regiões metropolitanas	114

## **LISTA DE SIGLAS**

BM – Banco Mundial

BNH – Banco Nacional de Habitação

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

COHAB-Companhia de Habitação Popular

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FGTS- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais

MDC – Ministério do Desenvolvimento das Cidades

ONU – Organização das Nações Unidas

OXFAM – Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford de Combate à Fome)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PED – Países em Desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

SEPURB –

SHIS – Sistema Habitacional de Interesse Social

SNH – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2. A CIDADE DO CAPITAL.....</b>	<b>28</b>
2.1. AS ORIGENS DA CIDADE DO CAPITAL .....	28
2.2. ANTES DA CIDADE DO CAPITAL, A CIDADE ARCAICA: ORIGENS DO URBANO NO BRASIL.....	47
2.3. AS BASES DO SURGIMENTO DO DIREITO A CIDADE E LUTA DE CLASSES NO BRASIL .....	61
2.4. A TRAJETÓRIA DO DIREITO À CIDADE NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	73
2.5. A REDEMOCRATIZAÇÃO INCOMPLETA, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DIREITO A CIDADE NOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS.....	83
<b>3. A CIDADE DO CAPITAL CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>105</b>
3.1. INDICATIVOS CONTEMPORÂNEOS DA CIDADE DO CAPITAL: PORTO ALEGRE E A NOVA AGENDA DO BANCO MUNDIAL .....	107
3.2. O PANORAMA CONTEMPORÂNEO: A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E A DIVISÃO ENTRE PÚBLICO E PRIVADO.....	120
3.3. UM AJUSTE OU A CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO?.....	129
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DIREITO À CIDADE NA     CONTEMPORANEIDADE .....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>146</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>147</b>

## 1. INTRODUÇÃO

*A primeira condição para modificar a realidade consiste em conhecê-la*  
(Eduardo Galeano)

A pesquisa é um instrumento a serviço da descoberta e da investigação. Ela pode ter ou não a intenção de transformação do real. Freire (2000, p. 22) diz que a leitura do mundo se caracteriza “enquanto uma prática de constatar, de encontrar as razões do ser constatado e de denunciar a realidade constatada”. Ele considera ser preciso superar a experiência da conjectura, da suposição e da formação de opinião, quando insuficiente em fundamentos, por uma visão ampliada de projeto de mundo, que só é realizável por meio da metodização da curiosidade.

Considerando a contribuição de Freire (2000), este estudo concorda com seus argumentos e reconhece a curiosidade e as experiências vividas pelo (a) pesquisador (a) como elementos constitutivos do processo de investigação. No entanto, a cientificidade de uma pesquisa pode ser insuficiente, se não for capaz de articular uma perspectiva crítica, que assuma uma posição interativa, ativa e dialética entre quem pesquisa e o objeto pesquisado (PRATES, 2016).

Essas premissas apresentadas por Freire norteiam o caminho investigativo desta dissertação de mestrado, que possui como tema ***“a análise dos projetos urbanos brasileiros e a sua relação com o direito à cidade no cenário neoliberal compreendido a partir dos dados socioeconômicos de Porto Alegre”***. Diante das vivências empíricas da pesquisadora e da pesquisa bibliográfica realizada durante a etapa preparatória da investigação, observou-se, no caso brasileiro, que o direito à cidade encontrou e ainda enfrenta diversos obstáculos pertinentes à sua materialização. Os entraves a esse direito são os mesmos que limitam a democratização e a socialização do espaço urbano. Desse modo, embora tenham ocorrido avanços em períodos específicos da história brasileira, as cidades no Brasil apresentam na sua essência o enraizamento da segregação socioespacial, da mercantilização e financeirização da vida nos centros urbanos (MARICATO, 2013b).

Nesse sentido, esta dissertação aponta para o entendimento de que o direito à cidade sofreu maiores impactos e retrocessos nos períodos em que o Estado brasileiro

assumiu integralmente a agenda política e econômica neoliberal. Com base nisso, emergiu a pergunta problema desta pesquisa: *“como se configuraram os impactos do neoliberalismo no acesso ao direito à cidade a partir da análise dos projetos urbanos no Brasil e dos dados socioeconômicos atuais de Porto Alegre?”*.

Em caráter de subsídio ao problema central, este estudo investigará as seguintes questões norteadoras: **1)** Quais são os projetos em disputa na história urbana brasileira? **2)** Qual a relação entre o neoliberalismo e o direito à cidade com esses projetos urbanos? **3)** Quais são as origens históricas, econômicas e sociais que conformam o urbano na trajetória de formação das cidades brasileiras? **4)** Quais são os indicativos do tipo de formação urbana de Porto Alegre que colaboram para a compreensão do urbano contemporâneo no Brasil?

Segundo Rolnik (2015), a urbanização está submetida às relações gerais da sociedade capitalista, uma não pode ser compreendida sem a outra. Ela acrescenta ainda que a política neoliberal se apresenta como um programa político, econômico e social assumido por diversos Estados, em especial nos países periféricos, para garantir o desenvolvimento e a preservação desse modelo do capital tanto societário quanto urbano.

De acordo com o Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>(2013), as mudanças ocorridas no período de 2001 a 2008 impactaram a estrutura social<sup>2</sup> das regiões metropolitanas no Brasil. Entre as causas que provocaram essas transformações destacam-se: a reestruturação produtiva, a desindustrialização e a reconfiguração das relações de trabalho. De maneira geral, em que pese existam diferenças significativas entre as regiões brasileiras, sendo necessário considerar suas particularidades, ainda assim, as

---

<sup>1</sup> Trata-se do livro *Estrutura Social das Metrôpoles Brasileiras*.

<sup>2</sup> Este estudo não concorda com o conceito de estrutura social definido pelo Observatório das Metrôpoles que é baseado em Bourdieu. Nesta pesquisa, a análise da estrutura social se dará por meio do conceito de classes sociais em Marx. Isso quer dizer: a classe burguesa e a trabalhadora. Embora se reconheça as alterações significativas nas relações de trabalho do capitalismo contemporâneo, que impactam a classe trabalhadora, transformando-a em uma classe altamente heterogênea e com diferentes condições de sobrevivência e qualidade de vida; ainda assim, a definição essencial dada por Marx é a que melhor explica as dinâmicas sociais do nosso tempo. Exemplo disso foi trazido pela publicação da recente pesquisa da Oxford (2018), “Compensem o trabalho, não a riqueza”, que trouxe dados atuais acerca da concentração de riqueza no mundo, alertando que 1% da população mundial detém 99% da riqueza total produzida no mundo. Portanto, essa relação numérica confirma a teoria da acumulação de capital de Marx e, por consequência, as dinâmicas estabelecidas entre as classes sociais. Ou seja, a classe que detém os meios de produção e grandes volumes de capital em contraponto com aquela que detém sua força de trabalho, mesmo que esta última goze de certa renda e patrimônio, ainda assim, permanece enquanto classe trabalhadora, considerando a natureza das relações econômicas e sociais do tempo presente.

modificações gestadas no interior do modo de produção capitalista provocaram um reordenamento nas cidades, especialmente nas capitais.

Esses redimensionamentos não se limitam aos desdobramentos de alterações urbanas locais. Eles, além de modificarem a totalidade das relações econômicas e de trabalho no mundo, amplificam também uma hierarquização entre territórios continentais. Segundo Wood (2014), trata-se de uma nova fase imperialista e um novo processo de colonização guiado pelo predomínio do poder econômico. Em outras palavras, isso implica que o recurso de dominar territórios por meio de ataques militares e golpes de Estado declarados foi substituído por mecanismos de enfraquecimento dos Estados Nacionais nos países periféricos, combinados a uma dominação de caráter econômico, em especial por meio da dívida pública. A autora defende ainda que esses mecanismos têm se mostrado mais eficazes, menos caros e ainda possuem a vantagem de se apresentar por meio de estruturas estatais aparentemente democráticas.

A realidade brasileira exemplifica esse contexto. De acordo com Marini (2014), os trabalhadores brasileiros subordinam-se a uma histórica condição de superexploração da força de trabalho. Isto é, a classe trabalhadora nos países dependentes recebe salários mais baixos em comparação aos ofertados nos países centrais. Além disso, dispõe de uma frágil estrutura estatal de seguridade social que não permite aumentar a qualidade de vida. Na perspectiva marxiana, isso quer dizer que os capitalistas buscam reduzir custos com o capital variável (custo de manutenção da força de trabalho), o que torna os trabalhadores nacionais mercadorias de baixo custo, disponíveis para o mercado brasileiro e internacional. Essa situação permite a extração de mais-valia e de lucro mais altos quando comparado aos países do centro capitalista.

Nessa perspectiva, a análise de dados das relações de trabalho evidencia questões relevantes à formação urbana. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), considerando apenas as cidades do Distrito Federal, Salvador, Porto Alegre e São Paulo, o número total de desempregados, estimados até fevereiro de 2018, é de 2.899 milhões de pessoas<sup>3</sup>. Para o IBGE – PNAD<sup>4</sup> continua, pois somente em dezembro de 2017 o Brasil perdeu 328,5 mil vagas de empregos formais, implicando no fechamento de 28,8 mil postos de trabalho com carteira assinada<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Extraído do índice semestral de desemprego publicado pelo DIEESE.

<sup>4</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.

<sup>5</sup> Dados retirados da PNAD/Dezembro/2017.

Iamamoto (2015) auxilia na interpretação qualitativa do que podem indicar esses dados. Segundo ela, o Brasil inseriu-se nas dinâmicas capitalistas contemporâneas conservando uma formação social arcaica de exploração. Ou seja, o país, ao longo da sua formação, não superou nenhuma forma de dominação e exploração. Ao contrário, assumiu novas formas para garantir a manutenção de antigos e oligárquicos interesses. Exemplo atual disso é a contrarreforma trabalhista, que apresenta uma estrutura de trabalho legalmente precarizada, cujos efeitos já se desdobram em um país que superou sequer as dinâmicas de exploração coloniais. Essa combinação de velhos modos de explorar, que se adapta aos novos, gera uma estrutura social que permite a permanência de uma constituição histórica reprodutora da desigualdade social. Segundo CFESS<sup>6</sup> (2016), essa base social explica também a urbanização brasileira, quando estabelece que “o processo de urbanização no Brasil recria o atraso, por meio de novas formas (MARICATO, 2011 apud CFESS, 2016, p. 14).

Nesse sentido, o desemprego auxilia para a preservação dos variados tipos de exploração, pois quanto maior for o número da força de trabalho disponível (desempregados), maiores serão as condições para a oferta de baixos salários e de trabalhos precários, gerando, conseqüentemente, condições de vida precárias para parte significativa da classe trabalhadora brasileira. Nota-se, com base no pensamento de Iamamoto (2015) e Maricato (2011), que aqueles indicadores podem estar refletindo uma tendência mundial decorrente das modificações sofridas na sociedade burguesa. Sobre isso, Harvey (2016) complementa esse pensamento quando diz que o capitalismo contemporâneo não produz mais um exército industrial de reserva, mas sim um desemprego estrutural que amplifica relações de descartabilidade humana.

Nessa perspectiva, Iamamoto (2015) indica quais são as nuances produtivas do capitalismo no seu atual estágio de desenvolvimento. Trata-se, portanto, de metamorfoses estruturais e globais não restritas a um único país ou localidade. As alterações do capital, em todo o mundo, indicam uma tendência à precarização das relações de trabalho, à retirada de direitos sociais, dentre eles o direito à cidade, ao enfraquecimento da autonomia dos Estados nacionais, ao desmonte e criminalização das organizações da classe trabalhadora e à pauperização massiva de parte expressiva dos trabalhadores.

---

<sup>6</sup> Conselho Federal de Serviço Social.

Além disso, essas expressões no urbano refletem um modo produtivo conduzido pela hegemonia do capital financeiro, que torna as dinâmicas de transferência de capitais mais voláteis, provocando a criação de cadeias produtivas cada vez mais fragmentadas. Uma mesma mercadoria pode ter seu processo de produção gestado em diferentes países. Esse contexto cria as condições para um ataque constante ao trabalho por meio da flexibilização das relações trabalhistas. Sendo que essas, até a década de 1970, eram balizadas por legislações e Estados nacionais que conciliavam os interesses entre o capital e o trabalho, a partir de uma estrutura estatal que regulava direitos e deveres entre trabalhadores e burgueses. Na atualidade, essa relação se expressa pela perda cada vez maior dos direitos conquistados pela classe trabalhadora ao longo da história.

Contudo, Iamamoto (2015) defende que a volatilidade do capital e do trabalho não implica na transferência de riqueza para os territórios explorados. O capital real é concentrado e controlado pelos países centrais, enquanto o que circula, de fato, é o capital fictício, especulativo e crediário, que provoca o endividamento das famílias e dos Estados. Essa articulação entre territórios e ação do capital financeiro e industrial é coordenada mundialmente por organizações multilaterais - Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio - que são os representantes mundiais das poderosas corporações transnacionais de monopólios financeiros e industriais. As políticas apresentadas por esses representantes da burguesia internacional trazem consequências graves, de modo geral, aos países periféricos. Sendo preciso dar destaque a algumas delas: a desestabilização da soberania nacional, a ampliação da repressão e do controle sobre a classe trabalhadora, o enfraquecimento das democracias capitalistas periféricas e a desindustrialização destes países, o aumento da desigualdade social e da miséria, do desemprego estrutural e, conseqüentemente, dos processos de descartabilidade humana (IAMAMOTO, 2015).

Desse modo, a urbanização periférica e contemporânea irá reproduzir as dinâmicas produtivas do sistema atual, por estarem essencialmente interligadas. Sobre isso, Rolnik (2015) colabora com esse argumento quando defende que as alterações no modo de produção capitalista desdobram-se sobre as cidades e lhes impõem um desenvolvimento caracterizado pela financeirização da terra, da moradia e das condições de vida urbana.

Pelo contexto acima mencionado, demonstra-se a importância da pesquisa acerca da realidade urbana brasileira. Isso porque, cada vez mais, o interior das cidades

concentra as expressões da questão social, que é a consequência inerente da sociedade capitalista. Sendo esse, portanto, o motivo que se leva a definir o espaço urbano capitalista como um ambiente imbuído por contradições, visto que os conflitos de classes fazem parte do cotidiano das cidades (MARICATO, 2011). Dessa forma, as expressões da questão social aparecem nas relações urbanas de variadas formas: no aumento da população em situação de rua, no aumento do tráfego, no genocídio da população jovem e negra, em especial nas áreas periféricas, no aumento da violência, nos despejos, nas ocupações “irregulares” de terra urbana por ausência de alternativas de moradia; nos constantes processos de gentrificação<sup>7</sup>, na segregação socioespacial, dentre outros. Por outro lado, há também as expressões de resistência. A cidade é um espaço no qual pulsa a vida política, é o local onde movimentos populares organizam manifestações e ocupações de vazios urbanos com a finalidade de exigir o cumprimento da função social da propriedade, onde há festas e eventos artísticos de todos os gêneros, como o carnaval, os slams<sup>8</sup> e várias outras maneiras de ressignificação do espaço e do território. Ou seja, a cidade não é monolítica, ela é, ao mesmo tempo, resistência e exploração, caracterizando-se fundamentalmente pela luta de classes (MARICATO, 2013b).

Desse modo, se a questão social é constituída pelo choque entre os interesses inconciliáveis das classes sociais, a questão urbana, enquanto expressão da primeira, também é formada pelo conflito entre dois projetos societários antagônicos. De um lado, a burguesia, que hegemoniza, enquanto classe dominante, o desenvolvimento das cidades, fazendo delas o espaço da produção e reprodução do capital, da concentração da força de trabalho. Concomitantemente a isso, as cidades são, ao mesmo tempo, mercadorias lucrativas e especulativas, que só são usufruídas na sua totalidade por quem pode pagar por elas. Do outro lado, existe o projeto de socialização e democratização

---

<sup>7</sup> Gentrificação define-se por um processo complexo de urbanização tipicamente capitalista em que a expansão qualitativa da cidade gera relações múltiplas e processuais de expulsão da classe trabalhadora mais pauperizada. As dinâmicas gentrificadoras respondem à lógica de produção, circulação e consumo de mercadorias (FURTADO, 2014).

<sup>8</sup> O Slam é uma poesia cantada de forma coletiva no formato de batalhas de versos. Ele nasce com uma perspectiva de crítica às diversas expressões da questão social, inicialmente nos Estados Unidos, na década de 1980. Ele é uma manifestação artística que aponta uma estreita relação com o espaço urbano, pois seu surgimento se deu nas periferias como uma forma de contestação da ausência de acesso a espaços de cultura e lazer nas áreas periféricas das cidades. No Brasil, há registro de que essa manifestação ocorreu pela primeira vez em São Paulo, a capital mais populosa do país, há aproximadamente quatro anos. Até o ano de 2018, o registro é que em todas as capitais brasileiras há a realização de slams, pautando variadas temáticas (SILVA; SANTOS; DILIGENTI, 2018). Disponível em < <http://sepome.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2018/07/ANAIS-SEPOME.compressed.pdf> >

desses espaços urbanos, que combate a mercantilização do espaço e da vida urbana, traz no centro da pauta as reivindicações em torno do direito à cidade, como condição fundamental para o surgimento de cidades humanas, coletivas e justas econômica, social e ambientalmente.

Sobre isso, Maricato (2013b, p. 20) diz que:

As cidades são o principal local onde se dá a reprodução da força de trabalho. Nem toda melhoria das condições de vida é acessível com melhores salários ou com melhor distribuição de renda. [...] Mas a cidade não é apenas reprodução da força de trabalho. Ela é um produto ou, em outras palavras, também um grande negócio, especialmente, para os capitais que embolsam, com sua produção e exploração, lucros, juros e rendas. Há uma disputa básica, como um pano de fundo, entre aqueles que querem dela melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair ganhos.

Lefebvre (2001, p. 108 – 109) contribui ainda para o entendimento do projeto da classe trabalhadora para as cidades quando diz que:

[...] é na direção de um novo humanismo que devemos tender e pelo qual devemos nos esforçar, isto na direção de uma nova práxis e de um outro homem, o homem da sociedade urbana. E isto, escapando dos mitos que ameaçam essa vontade, destruindo as ideologias que desviam esse projeto e as estratégias que afastam esse trajeto. A vida urbana não começou. Estamos acabando hoje o inventário dos restos de uma sociedade milenar [...] Cabe a “nós” resolver essa dupla crise, notadamente ao criar a nova cidade e a nova vida na cidade.

Baseando-se nessa leitura de urbano e de mundo é que se justificou a escolha do tema de pesquisa. A temática faz parte da experiência profissional da pesquisadora que trabalha há cinco anos na área de Habitação de Interesse Social. O seu primeiro contato com os assuntos referentes ao direito à cidade se deu na Casa Civil do Distrito Federal, em 2013, quando na ocasião a autora assessorou movimentos sociais e comunidades contemplados pelo Programa de Aceleração e Crescimento (PAC). A segunda aproximação ocorreu no município de Cachoeira do Sul, no Estado do Rio Grande do Sul/RS, no ano de 2015. Desta vez, exerceu a função de coordenadora de Habitação da Secretaria Municipal de Planejamento. Por fim, atualmente, desde 2017, ela trabalha na Secretaria de Planejamento e Habitação, no município de Sapucaia do Sul/RS, como assistente social.

Nota-se disso que a práxis profissional possibilitou o fomento de algumas inquietações a respeito das condições urbanas no Brasil. De acordo com Prates (2016),

existem temas que são escolhidos pelo pesquisador, mas há, também, aqueles que o escolhem. Neste caso, a temática foi ao encontro da pesquisadora, que por meio da experiência e do contato com as problemáticas urbanas, expressadas na condição de vida precária das camadas sociais mais vulneráveis, identificou a importância de conhecer o fenômeno da urbanização precária para além da sua aparência fenomênica.

Nesse sentido, o interesse principal do estudo proposto consiste na tentativa de contribuir na análise acerca das contradições existentes entre aqueles projetos societários distintos, que são também projetos urbanos antagônicos. A correlação de forças indicadas por eles, em diferentes níveis e momentos históricos, traz desdobramentos ao desenvolvimento urbano e representa a dinâmica da luta de classes no interior das cidades (CFESS, 2016).

Sobre isso, na tentativa de contribuir com alguns elementos que auxiliam a superação “de mitos” responsáveis por atravancar o devir de uma nova cidade e uma nova vida em cidade, conforme as diretrizes elencadas por Lefebvre, considerando também as limitações de uma dissertação, a pesquisa definiu como objetivo central de seu estudo: *analisar como se configuram os impactos do neoliberalismo ao direito à cidade no Brasil, a partir da compreensão dos projetos urbanos brasileiros e dos dados socioeconômicos de Porto Alegre.*

Visando esta finalidade, o estudo utilizou as seguintes técnicas, documentos e amostras para subsidiar sua investigação:

Quadro 1 - Técnicas de Investigação		
Tipo de Técnica de investigação	Documento	Amostra
Análise documental	Um ajuste justo: análise da eficiência e da equidade dos gastos públicos. Publicação do Banco Mundial, 2017.	Todo o documento.
Análise documental	Todos os documentos nacionais produzidos pelas Conferências das Cidades.	2002 até 2016.

(continuação)

Quadro 1 - Técnicas de Investigação		
Tipo de Técnica de investigação	Documento	Amostra
Análise documental de dados subsidiários	IBGE - PNAD 2016 a 2018 DIESSE- Indicadores das relações de trabalho 2016 a 2018.	PNAD CONTÍNUA: Análise da parte- Características Gerais dos Domicílios e Moradores; Análise da parte- Características do Mercado de Trabalho; Análise da parte- Rendimentos de todas as fontes; Análise da parte Coeficiente de desequilíbrio Regional; Análise da parte- outras formas de trabalho.
Revisão bibliográfica	Metrópoles Brasileiras: Síntese da Transformação da ordem urbana, 1980 a 2010- Publicação do Observatório das Metrôpoles, 2018.	Todo documento.

Fonte: elaborada pela autora, 2018.

Nesse sentido, a pesquisa terá um escopo de análise bibliográfica e documental orientada por uma abordagem mista. A escolha por esse tipo de pesquisa, que considera a complexidade do fenômeno estudado, complementa o método materialista crítico porque utiliza a combinação entre dados quantitativos e qualitativos contribuindo, assim, para a interação dialética com o objeto pesquisado, que é complexo e se manifesta simultaneamente em quantidade e qualidade (PRATES, 2016).

Creswell (2016) aponta quatro procedimentos que orientam a produção de pesquisas mistas, são eles: a distribuição do tempo; a atribuição do peso; combinação e a teorização. A respeito do primeiro processo, nesta dissertação, usou-se a distribuição de tempo de forma *sequencial*, primeiro houve a investigação dos dados qualitativos escolhidos com base nas categorias explicativas da realidade (Direito à Cidade. Neoliberalismo. Luta de classes. Cidade. Porto Alegre) elegidas pela autora. Esses

dados iniciais fundamentaram a análise histórica e crítica da formação urbana capitalista. Depois, a eles foi combinada a avaliação quantitativa, sendo que a dimensão numérica está exposta ao longo do texto de forma articulada aos dados qualitativos, pois possui a intensão de ampliar a compreensão dos fenômenos estudados: a cidade do capital e o direito à cidade.

No que se refere à atribuição do peso, esse estudo, por ter centralidade na categoria analítica da contradição, visa o confronto analítico de dois projetos societários e urbanos distintos. Desse modo, prioriza os dados qualitativos e cabendo à dimensão numérica da investigação demonstrar, exemplificar e complementar o universo de informações qualitativas. Nesse sentido, após a leitura exploratória dos documentos e referências bibliográficas, foi realizada uma análise mais seletiva e reflexiva dos dados a partir de amostras do tipo intencional e não probabilísticas por cotas. Para fins didáticos, se definiu as amostras que também foram estruturadas entre os dois fenômenos: a cidade do capital e o direito à cidade (CRESWELL, 2016).

A *cidade do capital* foi aqui apreendida, para além dos autores elegidos, por meio da análise de 1 documento produzido pelo Banco Mundial- *Um ajuste justo*, publicado no ano de 2017 e dados sobre trabalho e moradia do Brasil e de Porto Alegre disponibilizado pelo *PNAD Contínua* IBGE, de 2016 a 2018; além da revisão bibliográfica de 1 livro produzido pelo Observatório das Metrôpoles: *Metrôpoles Brasileiras: Síntese da Transformação da ordem urbana, 1980 a 2010*. O *direito à cidade* foi compreendido, para além do referencial teórico que fundamenta esse estudo, por meio da análise documental de 30 documentos obtidos a partir do site do Conselho Nacional das Cidades, que foram elaborados nas Conferências das Cidades de 2002 a 2016, dentre eles resoluções, moções, credenciamentos etc. Além disso, em caráter de subsídio a esses dados centrais, utilizou-se como material de pesquisa as seguintes fontes: 2 Notas Técnicas elaboradas pelo DIEESE no ano de 2018, que tratam sobre as alterações nas relações de trabalho e do impacto da reforma trabalhista; 1 estudo especial do IBGE acerca da composição racial no Brasil colonial<sup>9</sup>; 1 livro do IPEA sobre os 120 anos de abolição da escravidão no Brasil;<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> No caso do estudo produzido pelo IBGE, trata-se de diversos dados publicados a cerca da comemoração dos 500 anos da formação brasileira, como esse trabalho está disponibilizado pelo site desse órgão em diversos *links*, nesta dissertação, sempre que houver a ocorrência da menção de dados baseados nesse material haverá uma nota de rodapé com a disponibilização do endereço eletrônico a partir do qual foram extraídas as informações.

<sup>10</sup> Este livro está disponível nas referências bibliográficas desta dissertação

A partir desse universo de dados se buscou realizar uma pesquisa voltada à realidade urbana, sem deixar de atentar-se aos limites de uma investigação científica do tipo dissertativa. Sobre isso, concorda-se com Lefebvre (2001, p. 109) quando ele aponta as restrições existentes para as diversas áreas e profissões que produzem reflexões científicas a respeito das cidades. Sobre isso, ele diz que:

[...] nem o arquiteto, nem o urbanista, nem o sociólogo, nem o economista, nem o filósofo ou o político podem tirar do nada, por decreto, novas formas e relações. Se é necessário ser exato, o arquiteto, não mais que o sociólogo, não tem os poderes de um taumaturgo. Nem um, nem outro cria as relações sociais. Em certas condições favoráveis, auxiliam certas tendências a se formular (a tomar forma). Apenas a vida social (a práxis) na sua capacidade global possui tais poderes. Ou não os possui. As pessoas acima relacionadas, tomadas separadamente ou em equipe, podem limpar o caminho; também podem propor, tentar preparar formas. E também (e sobretudo) podem inventariar a experiência obtida, tirar lições dos fracassos, ajudar o parto do possível através de uma maiêutica nutrida de ciência.

Desse pensamento, ressalta-se que as limitações teóricas dos estudos urbanos precisam ser reconhecidas; no entanto, a direcionalidade e a intencionalidade do estudo podem cumprir, ou não, uma função social, que vise à manutenção, ou à intenção de superação de determinada ordem societária. Observa-se na defesa de Lefebvre (2001), citada acima, que a produção teórica urbanística pode e deve se propor a ser um subsídio direcionado à prática coletiva; ou seja, ela deve possuir uma ética da práxis a serviço de sujeitos coletivos que detenham a potencialidade de transformação da realidade.

Nessa perspectiva, residem os motivos que explicam a opção do estudo proposto pelo uso do método materialista histórico dialético, enquanto aporte metodológico que orienta esta investigação. Além do compromisso interventivo, aponta-se que os fundadores desse método foram Karl Marx e Friedrich Engels. Esses teóricos tiveram como objeto de estudo as relações sociais capitalistas. A preocupação intelectual de ambos esteve concentrada no esforço de entender as dinâmicas que explicavam a existência e o funcionamento do sistema capitalista, cuja finalidade era de que ele pudesse ser superado por meio da práxis revolucionária de um determinado sujeito histórico: a classe trabalhadora.

Netto e Braz (2012, p. 36) definem com precisão a importância do materialismo histórico para uma produção científica que vise à transformação do real. Sobre isso, eles estabelecem que:

Para Marx, o êxito do protagonismo revolucionário do proletariado dependia, em larga medida, do *conhecimento rigoroso* da realidade social. Ele considerava que a *ação revolucionária* seria um tanto mais eficaz quanto mais não estivesse fundada em concepções utópicas, mas numa *teoria social* que reproduzisse idealmente (ou seja, no plano das ideias) o movimento real e objetivo da sociedade capitalista. Por isso, na perspectiva de Marx, *a verdade e a objetividade* do conhecimento teórico não são perturbadas ou prejudicadas pelos *interesses de classes* do proletariado; ao contrário: na medida em que o sucesso da ação revolucionária da classe operária depende do conhecimento verdadeiro da realidade social, o ponto de vista (ou a perspectiva) que se vincula aos interesses do proletariado é exatamente aquele que favorece a elaboração de uma teoria social que dá conta do efetivo movimento da sociedade [grifos dos autores].

Para Gadotti (1995), é a partir de Marx e Engels que a dialética assume o status filosófico e científico, com o materialismo dialético e o materialismo histórico respectivamente. Para ele, Marx ultrapassa o idealismo de Friedrich Hegel ao propor uma análise realista e materialista compreendida a partir da produção social da vida. Desta forma, referindo-se a Marx, o autor afirma que:

Para ele não existem fatos em si, como quer fazer crer o empiricismo, que se deixariam examinar de maneira neutra, desligados do processo histórico-econômico, psicológico e político da humanidade. Não é a consciência humana, como sustenta o idealismo, nem a pura realidade, como sustenta o empiricismo, mas é o próprio homem que figura como ser produzindo-se a si mesmo, pela sua própria atividade, pela sua maneira de viver, isto é, pelo modo de produção de sua vida material. A condição para que o homem se torne homem - porque ele não é, ele se torna - é o trabalho (GADOTTI, 1995, p. 99).

Nessa reflexão, Netto, Braz (2012) e Gadotti (1995) fornecem subsídios de que o método crítico dialético não permite a leitura da realidade de forma neutra e imparcial. Gadotti defende explicitamente que a diferença entre Marx e os seus antecessores (também partícipes da tradição dialética) se dá pelo corte de classes no interior da sua análise da história da ciência econômica. “Numa sociedade dividida em classes é impossível fazer ciência de forma imparcial, ciência neutra e ‘desengajada’” (GADOTTI, 1995, p. 35).

Por isso, o projeto de pesquisa em evidência declara a impossibilidade de denominar-se enquanto um estudo neutro, diante de uma realidade regida por interesses antagônicos aponta desde a escolha dos caminhos metodológicos suas intenções éticas e políticas. De acordo com Martinelli (1999), todo estudo, declarado ou não, é prescindido de posição diante da realidade concreta, a “ausência” de posicionamento

indica a concordância com as relações sociais da sociedade capitalista, porque a perspectiva crítica a esse modelo anuncia seus limites, ademais a “não posição” é em si mesma uma posição de omissão. Por esse motivo, quando se evidencia a não neutralidade de uma pesquisa, reafirmam-se as questões éticas postas nesse projeto.

Marx, antes de inaugurar um novo método, partiu do estudo aprofundado da dialética, particularmente a hegeliana. A dialética foi o seu ponto de partida. Hegel, assim como Marx, defendeu a existência de uma razão dialética marcada por uma unidade e oposição de contrários; ou seja, “como um processo dialético no qual a contradição não é considerada como ilógica, paradoxal, mas como o verdadeiro motor do pensamento” (GADOTTI, 1995, p. 18).

A contradição, como uma categoria, terá um papel predominante neste estudo, pois, dentre as pretensões estabelecidas aqui, está a intenção de confrontar os aspectos do valor de troca da cidade imposto pelo projeto urbano do capital, com o valor de uso apresentado em formato de reivindicações sociais e documentados nas Conferências das Cidades, que em síntese reivindicam o direito à cidade. Para tanto, há o zelo de não incorrer na inobservância de desconsiderar a realidade própria da urbanização brasileira. Como apresentado anteriormente, a perspectiva de compreensão dessas relações não será avaliada de forma neutra, inerte, ou sem considerar os interesses antagônicos que a cercam, mas será analisada a partir das contradições e conflitos de classe, que estão em constante movimento devido à própria dinâmica do capitalismo e da história humana (HARVEY, 2013).

Buscando a melhor apropriação do objeto de estudo proposto, outras categorias analíticas serão trazidas para compor a análise dessa pesquisa: a totalidade, a historicidade e a mediação. Segundo Gadotti (1995, p. 24), a totalidade define-se por considerar que “a natureza se apresenta como um todo coerente onde objetos e fenômenos são ligados entre si, condicionando-se reciprocamente”. Ou seja: objetos e fenômenos estão ligados a uma totalidade concreta.

A compreensão dialética da totalidade significa não só que as partes se encontram em relação de interna interação e conexão entre si e com o todo, mas também que o todo não pode ser petrificado na abstração situada por cima de partes, visto que o todo se cria a si mesmo na interação das partes. (KOSIK, 1976 apud GADOTTI, 1995, p. 25).

Segundo Lefebvre (1991, p. 198), “estudar um fato, querer conhecê-lo, é – depois de o ter discernido, isto é, isolado pelo menos parcialmente – restituí-lo num conjunto de relações que se estende paulatinamente a todo o universo”. Desse modo, é imprescindível considerar que o objeto de análise de investigação compõe uma totalidade histórica que vai da parte ao todo.

Sendo assim, embora tal estudo ocupe-se de analisar apenas uma parte da realidade, “o impacto da política neoliberal no acesso ao direito à cidade no Brasil contemporâneo a partir da realidade de Porto Alegre”, esse objeto está ligado a uma totalidade histórica e contraditória. Nesse sentido, de acordo com Lefebvre (1991, p. 210):

Assim, em um todo, não devemos nos contentar com a análise das partes [...] elas não podem ser isoladas. É sempre necessário voltar das partes ao todo, pois este contém a realidade, a verdade, a razão de ser das partes.

Com isso, a totalidade não é considerada como uma mera composição de partes distintas, mas sim um todo estruturado, integrado, composto de movimento dialético, no qual um fato ou uma parte do real podem ser compreendidos (KONDER, 2006).

Baseando-se nessa concepção, o estudo buscou resgatar, primeiro, o histórico do desenvolvimento urbano capitalista na sua origem e no Brasil indicando, assim, as dimensões e estruturas que explicam e definem as cidades capitalistas, preocupando-se em realizar os apontamentos acerca das particularidades na realidade brasileira conjecturada por meio da luta de classes. Esse resgate foi confrontado com a perspectiva histórica do direito à cidade enquanto um projeto urbano alternativo à cidade do capital no Brasil. A partir dessa retomada epistemológica do urbano, o estudo avançou na análise de dados sociais e econômicos de Porto Alegre, utilizada como exemplo para demonstrar os limites e consequências da formação urbana do capital, que se configuram enquanto entraves à consolidação do direito à cidade. Além disso, trouxe apontamentos das tendências atuais do urbano em um contexto neoliberal, percebidos a partir das recomendações estipuladas para o Brasil pelo Banco Mundial.

A historicidade, outra categoria utilizada aqui, diz respeito à inerente condição de movimento de todas as coisas. Concebe-se a realidade que nos cerca como não estática, pois o próprio movimento é uma qualidade constitutiva da totalidade. A própria natureza da sociedade não se explica por entidades acabadas, mas por seu permanente e sistemático estado de transformação, em uma condição intrinsecamente inacabada. A

sociedade já foi feudal, imperial, nômade, mas atualmente ela é de outro tipo e com certeza irá mudar. A única certeza é a mudança presente em qualquer condição histórica, social, natural e humana. A realidade muda de forma dependente ou independente da nossa vontade (KONDER, 2006).

A historicidade demonstra que o movimento e as transformações na realidade são processuais e contínuos. A partir dessa categoria, as pessoas são caracterizadas como seres sociais e históricos, determinadas pelo contexto econômico, político, social e ideológico anteriores a elas. Sobre isso, Marx (2011, p. 17) afirma que “os homens fazem a 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 última categoria utilizada pelo estudo diz respeito à capacidade de articulação entre fenômeno, objeto e projeto de sociedade: seja para a compreensão da relação entre eles ou para o direcionamento de qualquer ação prática. Trata-se da mediação, que é, portanto, a capacidade de integrar e relacionar a análise da realidade total em movimento com a parte do objeto estudado e o direcionamento ético da pesquisa. Para a categoria de mediação ter êxito, é necessário atentar para o fato de que todas as demais categorias marxianas formam um conjunto para a análise, não sendo possível que sejam entendidas de forma separada, justamente por serem complementares entre elas (NETTO, 2011).

Nesse sentido, com base nesses conceitos e aporte metodológico, justificam-se as pretensões finais desta pesquisa, na medida em que se objetiva compreender mais sobre o acesso ou restrição à cidade e a forma como isso se apresenta sendo um obstáculo ou possibilidade para a universalização de direitos, defesa da democracia, promoção da equidade, justiça e a socialização da riqueza socialmente produzida. Em síntese, pretende-se contribuir com um projeto coletivo de uma cidade democrática, ambientalmente equilibrada e comprometida com a socialização das riquezas produzidas coletivamente.

Para tanto, esta dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, desenvolveu-se a presente introdução que apontou os caminhos metodológicos e éticos que sustentaram este estudo. O segundo capítulo, “A Cidade do Capital”, é composto por cinco tópicos, o primeiro deles traz o resgate dos aspectos essenciais à análise histórica e ontológica de formação das cidades, desde a antiguidade até a atual urbanização do modo de produção capitalista, enfatizando os elementos que explicam a

formatação de um urbano contemporaneamente mercantilizado e alienado. No segundo tópico, são apresentadas as origens da formação urbana brasileira, demonstrando como os interesses econômicos imperialistas, desde a colonização portuguesa, contribuíram para o nascimento de um urbano precário e subordinado aos interesses externos ao território brasileiro. No terceiro tópico, é dada a ênfase para o projeto urbano alternativo do capital e das tensões de classe que, originariamente, limitam o surgimento de uma cidade mais democrática e justa no Brasil, tendo as reivindicações que pautam o direito à cidade como a fundamentação do projeto social de cidade. No tópico quatro, se expõe a trajetória de inserção desse projeto social urbano no Estado brasileiro, evidenciando-se os conflitos e tensões desse processo. No tópico final do primeiro capítulo, é dissertado sobre os limites da efetivação do direito à cidade mesmo no contexto de redemocratização do país e de como as antigas formas de dominação se recriaram ao longo da formação social e econômica brasileira dentro de suas estruturas de poder.

No último capítulo dessa dissertação, “A Cidade do Capital Contemporânea”, estruturado em três tópicos, se exhibe inicialmente a análise da cidade de Porto Alegre a partir de seus dados atuais para exemplificar como o projeto urbano do capital se apresenta na formação das cidades, transformando-as conforme se alteram as suas relações produtivas e sociais. No segundo tópico deste capítulo, é retratado o panorama contemporâneo da urbanização mundial, que é marcada pela financeirização dos direitos sociais e o acirramento das divisões entre público e privado, o que aumenta as contradições inerentes da formação urbana capitalista. Esse cenário contemporâneo é trazido para a realidade brasileira no último tópico, que aponta para o agravamento das desigualdades sociais e urbanas em um país já marcadamente desigual, no qual o rápido processo de execução de medidas vinculadas às exigências do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (a exemplo da Reforma Trabalhista), que foram traduzidas em políticas de Estado neoliberais, constroem um novo cenário da luta de classes no país e agravam o já grave contexto de desenvolvimento societário e urbano brasileiro do projeto de cidade do capital no Brasil. Por fim, expressa-se às considerações finais.

## 2. A CIDADE DO CAPITAL

Este capítulo traz um breve histórico acerca das origens da cidade do capital, centrando-se na análise a partir dos distintos modos de produção, cuja intencionalidade visa demonstrar que o urbano não é estático e nem imutável, pois ele adquire diversas funções sociais a depender da sociabilidade vigente. As transformações conhecidas nas cidades acompanharam as modificações das relações sociais ao longo da história humana. A cidade já cumpriu funções mercantis que forneceram as bases para o tipo de urbano do capital, originando o modelo de cidades regidas pela dinâmica do capital e suas leis econômicas e sociais.

### 2.1 AS ORIGENS DA CIDADE DO CAPITAL

[...] A filosofia da cidade respondia às questões colocadas pela prática social nas sociedades pré-capitalistas [...]. O urbanismo como técnica responde às demandas oriundas dessa vasta crise, já assinalada, da cidade, crise esta que se anuncia desde a aurora do capitalismo concorrencial (com a indústria propriamente dita) e que não deixa de se aprofundar. Esta crise em escala mundial faz surgir novos aspectos da realidade urbana. Ela esclarece aquilo que foi mal compreendido; desvenda aquilo que tinha sido mal percebido. Obriga a reconsiderar não apenas a história da cidade e dos conhecimentos sobre a cidade como também a história da filosofia e da arte (LEFBVRE, 2001, p. 51)

O espaço urbano, aquilo que se entende por cidade, possui significado em praticamente todas as regiões e culturas no mundo contemporâneo. A hermenêutica urbana é constituída de diferentes formas que procuram simbolizar e expressar o sentido dessa criação, fruto do trabalho coletivo da sociedade. A cidade é, ao mesmo tempo, imaginação e realidade. É uma ideia e também uma obra material, criada por homens e mulheres que estão em constante movimento e transformação. Desse modo, ela muda e se transforma, tal como os seus criadores (HARVEY, 2016).

As cidades retratam, na atualidade, como em outros períodos, um determinado modo de produção, de vida e de relações sociais. Nelas vive um número significativo de pessoas, sendo o espaço onde são tomadas as principais decisões políticas e econômicas na sociedade contemporânea. De acordo com o relatório da ONU<sup>11</sup>, até o ano de 2014, 54% da população mundial vivia em zonas urbanas. O mesmo documento aponta que,

---

<sup>11</sup> Relatório ONU, Perspectivas da Urbanização do Mundo (World Urbanization Prospects), ano de 2014.

em 1950, 746 milhões de pessoas viviam em cidades no mundo inteiro. Em 2014, esse número cresceu para 3,9 bilhões de pessoas.

A magnitude dos números revela uma face importante da cidade para a atualidade. No entanto, mesmo ela sendo tão presente na nossa realidade, algumas perguntas simples acerca dela nos parecem difíceis de responder: O que são as cidades? e Como elas se desenvolveram? Nesse sentido, para fundamentar as respostas das questões, é preciso admitir que o urbano não deve ser entendido apenas pelas suas relações numéricas, pois há nele uma dimensão qualitativa que demonstra “quem é?” e “o que é?” a cidade. Essa qualidade reside, especialmente, nas pessoas que fazem do urbano um espaço vivo (MARICATO, 2013b).

Nesse sentido, o urbano possui sua gênese na história humana. De acordo com Rolnik (2003), o urbano enquanto fenômeno surgiu com a técnica da escrita. A partir do momento em que homens e mulheres desenvolveram rudimentarmente procedimentos agrícolas e puderam fixar-se em um mesmo território, a cidade e a comunicação escrita nasceram. No entanto, “os zigurates”, formas urbanas rudimentares, tinham um formato muito distinto das cidades atuais. Eles se caracterizavam por suas funções religiosas; eram templos que apareceram nas planícies da região mesopotâmia, em torno do terceiro milênio antes da era cristã. Esses se constituíram como um protótipo do que viriam a se tornar as futuras cidades.

Preliminarmente, três aspectos explicados por Rolnik (2003) remetem à essência constitutiva do urbano. O primeiro diz respeito à interação homem-mulher-natureza. A necessidade de plantar fez com que homens e mulheres adquirissem técnicas de domínio da natureza e do território. Essa foi a condição material e objetiva que predeterminou o nascimento da cidade. Dessa forma, homens e mulheres assumiram uma posição teleológica, ou seja, deram sentido à própria ação; a partir das suas vontades e das suas necessidades para modificar a natureza por meio da técnica agrícola (LEFBVRE, 2006).

O segundo aspecto deriva do primeiro, isto é, a teleologia humana e a capacidade de responder às necessidades de sobrevivência permitiram o desenvolvimento de outras técnicas além das agrícolas: a construção civil e a escrita. Foi nos zigurates que o tijolo cozido e as primeiras letras foram criados. Desse modo, o espaço urbano tornou-se produto e meio para o aprimoramento do modo de vida e produtivo da sociedade, já nas suas formas mais arcaicas (ROLNIK, 2003).

O terceiro aspecto relaciona-se com a capacidade de aglomeração de pessoas. Rolnik (2003) define a cidade como um ímã, justamente pelo seu poder atrativo e de

concentração, o que, por consequência, dá a ela uma potencialidade política. Dito de outro modo, o ajuntamento massivo, combinado com a capacidade teológica humana, caracteriza a cidade como um espaço eminentemente político e, por isso mesmo, essencialmente potente.

A concentração urbana é uma característica presente nas cidades mais arcaicas até as atuais. Essa qualidade se intensificou com a expansão do comércio, ainda no regime feudal. À medida que o comércio continuava a se expandir, surgiam cidades nos locais em que duas estradas se encontravam, ou no cruzamento entre rios, ou, ainda, onde a terra apresentava a geografia favorável aos mercados, às feiras, ao recebimento dos viajantes, e, principalmente, à segurança das mercadorias. Esses eram os locais procurados por mercadores, neles havia geralmente uma zona fortificada chamada de burgo, que assegurava proteção em caso de ataque (HUBERMAN, 1986).

Esses aspectos se conservaram na formação urbana ao longo da história. No entanto, há uma característica que as cidades antigas possuíam e as contemporâneas perderam: o caráter comunal do uso e da ocupação do solo. Nas cidades feudais, qualquer pessoa poderia ocupar e usar a terra; o único critério era pertencer ao feudo e, portanto, àquele território. As cidades moldavam-se conforme eram alteradas as necessidades locais. Nesse contexto, embora a terra possuísse o caráter privado, pois era propriedade ou do senhor feudal ou da Igreja, o seu uso e a sua ocupação conservavam à função coletiva.

Essa condição será alterada na transição do feudalismo ao capitalismo, considerando o caso europeu quando surgiram as primeiras cidades do capital. Na medida em que as relações sociais transitavam de uma economia de consumo para uma de mercado se formavam as cidades. Essas modificações, de maneira processual, também causaram alterações no valor de uso das cidades e nas suas funções sociais. Portanto, por este motivo, de forma gradual, elas foram deixando de ser os locais exclusivos de moradia e convivência para se tornar espaços de desempenho predominantemente econômico e comercial (ROLNIK, 2003).

Para entender as diferenças entre a cidade feudal e a cidade do capital, é necessário analisar as dinâmicas de seus respectivos sistemas. No feudalismo, o domínio produtivo era hegemonizado pelo campo; eram os camponeses os produtores de insumos que, além de se sustentar, sustentavam também as demais classes sociais: senhores feudais e clero. Ou seja, era o trabalho dos camponeses que produziam a riqueza naquele sistema. Apesar dos senhores feudais e da Igreja serem os

proprietários da terra nesse período, os camponeses podiam utilizá-la para o atendimento de suas necessidades. Engels defendeu que os camponeses tinham condições de vida mais dignas do que tiveram os proletários industriais urbanos de seu tempo, conforme pode ser constatado na transcrição abaixo:

Assim, os trabalhadores servis sobreviviam suportavelmente e levavam uma vida honesta e tranquila, piedosa e honrada; sua situação material era bem superior à de seus sucessores: não precisavam matar-se de trabalhar, não faziam mais do que desejavam e, no entanto, ganhavam para cobrir suas necessidades e dispunham de tempo para um trabalho sadio em seu jardim ou em seu campo, trabalho que para eles eram uma forma de descanso; e podiam, ainda, participar com seus vizinhos de passatempos e distrações-jogos que contribuíram para a manutenção de sua saúde e para o revigoramento de seu corpo. Em sua maioria, eram pessoas de compleição robusta, fisicamente em pouco ou nada diversas de seus vizinhos campônios. Seus filhos cresciam respirando o ar puro do campo e, se tinham de ajudar os pais, faziam-no ocasionalmente, jamais numa jornada de trabalho de oito ou doze horas (ENGELS, 2010, p. 46)

Marx (2002) pontua que as situações de escassez e fome no feudalismo deviam-se mais ao limitado desenvolvimento das forças produtivas daquele período. Isto é, a sociedade, de forma geral, não conseguia produzir tudo aquilo de que necessitava, não possuindo, portanto, condições materiais e objetivas de suprir todas as suas necessidades. Com o incremento da capacidade técnica agrícola, essa condição processualmente passou a ser superada. A humanidade começou a produzir a mais, passando a gerar excedentes. A parte em excesso da produção, porém, não seria distribuída; ao contrário, seria apropriada por meio de relações monetárias privadas.

Evidencia-se que, antes da produção chegar a gerar excesso, as cidades feudais possuíam apenas mercados locais controlados pelo bispo ou senhor do feudo. O comércio era basicamente baseado em trocas de mercadorias. Havia baixa, ou nenhuma, circulação de dinheiro. Existiam insignificantes permutas de mercadorias em razão de alguns fatores como: estradas ruins, vastos deslocamentos de um território a outro, valores altos de pedágios, etc. Isso fazia com que os feudos produzissem para o atendimento das necessidades do seu próprio povo. Essa condição fez com que o urbano e a economia feudais constituíssem naturezas endógenas. Em outros termos, a aldeia feudal era economicamente autossuficiente e isolada, vivia da economia de subsistência, conforme explica Huberman (1986, p. 17) a seguir:

Na sociedade feudal [...], não se necessitava diariamente de dinheiro para adquirir coisas? Não, porque quase nada era comprado. Um pouco de sal, talvez,

e algum ferro. Quanto ao resto, praticamente toda a alimentação e vestuário de que o povo precisava eram obtidos no feudo. Nos primórdios da sociedade feudal, a vida econômica decorria sem muita utilização de capital. Havia uma economia de consumo, em que cada aldeia feudal era praticamente autossuficiente.

Quando a produção passou a gerar excedente, consolidou-se então um marco histórico e foi possível intensificar as trocas de mercadorias. Gradualmente, os mercados locais de outrora cederam espaço para grandes feiras, administradas por pessoas de várias localidades. Dentro delas, eram utilizadas formas monetárias e bancárias de vendas e aquisições de mercadorias. As feiras contavam, quase sempre, com uma rede forte de segurança privada, cuja finalidade era a proteção das mercadorias. Nesse período, demonstravam-se certas tendências acerca das relações comerciais pautadas por monopólios, porque diversos mercadores organizavam-se em corporações para viabilizar seus interesses comerciais. No entanto, em decorrência da forte concorrência territorial e das limitações geográficas, os monopólios tendiam a ser locais e regionais, mas desde esse período a tendência do mercado era de acabar com a concorrência (HUBERMAN, 1986).

Nesse sentido, duas realidades começavam a se confrontar naquela sociedade, uma agrária, voltada para uma economia de consumo e de atendimento às necessidades locais, outra produtiva direcionada a uma intensa circulação de mercadorias, de dinheiro e pessoas. Gradualmente, as novas dinâmicas de relações econômicas superariam as antigas. Isso só foi possibilitado, em parte, graças ao processo de expansão e dominação territorial feito por meio das cruzadas. Essas eram jornadas (marítimas e terrestres) conduzidas por mercadores e por alguns membros das aristocracias feudais. Elas eram fortemente apoiadas e financiadas pela Igreja. Com isso, ambos os setores pretendiam possibilitar, primeiro, a abertura de rotas comerciais, depois a conquista de terras (e de mercados). No caso específico da igreja, objetivava-se também a ampliação do domínio religioso, mas todos possuíam em comum o objetivo de acumular riquezas (HUBERMAN, 1986).

Anteriormente, na sociedade feudal não era necessário o acúmulo de riqueza; a entrada da economia de mercado foi a responsável pela alteração dessa condição. No feudalismo, para deter o poder político e econômico, como era o caso dos senhores feudais e do clero, era preciso ter a propriedade da terra. Essa terra era concedida aos servos para que trabalhassem sobre ela e produzissem para si próprios e para as demais

classes sociais, sem a intenção de gerar lucro. Nota-se que havia exploração do trabalho e da terra. Contudo, na pungente economia de mercado, as formas exploratórias vão adquirir outras faces, bem como a entrada do dinheiro como fator de importância econômica trará outras consequências e formas de dominação. Além disso, o dinheiro como imperativo passa a modificar radicalmente os costumes econômicos daquele período. Se, no passado, a acumulação de riqueza e o lucro eram proibidos e tidos como um pecado, no presente de uma sociedade mercantil em desenvolvimento, isso passaria a ser uma necessidade de manutenção do poder. Dessa forma, o dinheiro, além de adquirir importância, ganhou também mobilidade (HUBERMAN, 1986).

Em tal cenário foram criadas as condições para proliferação de cidades. A aparição delas modificou a geografia territorial e espacial. A explicação direta para isso foi à realização das cruzadas e a mercantilização da economia. Essas duas revolucionaram as relações territoriais e espaciais no mundo feudal, ao custo alto do uso de muita violência, guerra e subordinação entre populações diferentes. No entanto, se antes as regiões eram fechadas em si mesmas, após esse acontecimento histórico, a Idade Média se reestruturou, o que culminou na criação de novas cidades e na expansão das já existentes. Um desdobramento positivo desse momento foi o aumento dos intercâmbios culturais e de conhecimento entre povos distintos. A sociedade feudal, dessa forma, foi abalada por novas relações econômicas e sociais, bem como o antigo mundo anunciava um declínio próximo (HUBERMAN, 1986).

Além disso, a população urbana passou a tencionar a produção do campo, e o excedente produzido ali foi, em grande medida, transferido para as cidades, que estavam cada vez mais constituídas por consumidores. Ademais, a intensificação das relações monetárias fez com que os senhores feudais aumentassem a pressão produtiva sobre os servos, visando à inserção nas dinâmicas produtivas comerciais e monetarizadas. Dessa forma, mesmo as mercadorias produzidas no campo começaram a adquirir um duplo valor: o de uso e o de troca. Se antes os feudos precisavam produzir para atender ao valor de uso (necessidades humanas) de uma determinada e restrita população, agora era preciso produzir para gerar riqueza. Essa riqueza não seria distribuída, mas sim apropriada, inicialmente, pelo dono da terra, que era o senhor feudal (MARX, 2002).

Assim, formou-se uma hierarquia: o campo começou a produzir para a cidade. Essa circunstância redimensionou as relações de trabalho entre o campo e a cidade. Sobre isso, Rolnik (2003, p. 16) explica que:

O excedente é, ao mesmo tempo, a possibilidade de existência da cidade- na medida que seus moradores são consumidores e não produtores agrícolas – seu resultado- na medida em que é a partir da cidade que a produção agrícola é impulsionada. Ali são concebidas e administradas as grandes obras de drenagem e irrigação que incrementaram a produtividade da terra, ali se produzem novas tecnologias do trabalho e da guerra. Enfim, é na cidade e, através da escrita, que se registra a acumulação de riqueza, de conhecimento.

Dessa descrição, percebe-se mais uma característica urbana: a concentração dos recursos tecnológicos, bélicos, de riqueza e de conhecimento. Ademais, compreende-se da leitura da autora que o advento do mercado intensificou a divisão social do trabalho, entre campo e cidade, entre cidades em relação a outras cidades e, principalmente, no interior de cada cidade. Ou seja, formava-se ali uma rede mercantil de integração urbana, constituída com a finalidade de estabelecer trocas de mercadorias. Esse fator impulsionou o incremento tecnológico e modificou as relações de interações territoriais como a criação de estradas, de navios, de portos comerciais, de redução dos pedágios, dentre outros. Nota-se disso que o recurso de dominação territorial, por meio de guerras e conflitos, ampliou-se desde as cruzadas, fragilizando as relações de vínculo dos povos com os seus territórios (HUBERMAN, 1986).

Dessas relações surge outra análise acerca da transição econômica e social, relacionando-se com o produto do trabalho coletivo e com o próprio trabalho, cujas funções sociais sofreram alterações quando o dinheiro passou a mediar o acesso às mercadorias e, conseqüentemente, o atendimento às necessidades humanas. Dessa forma, o trabalho deixou de ser direcionado para o consumo imediato, passando a ser meio para a obtenção de lucro monetário. Isso implica circunstanciar que, paulatinamente, o trabalho foi adquirindo duas finalidades: uma concreta (trabalhar para produzir valor de uso) e outra abstrata (trabalhar para produzir valor de troca). Enfatiza-se disso que há o predomínio do último em relação ao primeiro (MARX, 2002).

Essas alterações, por consequência, redimensionaram também a função social da terra, que se tornou, ao mesmo tempo, um meio de produção e de especulação indispensável àquela sociedade que nascia. Isto é, também assumiu uma dupla função: a de possibilitar a produção de mercadorias e de ser ela mesma uma mercadoria. O uso e a ocupação do solo deixavam assim, de forma processual, de terem funções coletivas para assumirem funções de predominância econômica, passando a ser acessados e viabilizados por intermédio do dinheiro (HUBERMAN, 1986).

O confronto entre os distintos modelos econômicos (de consumo e de mercado) ressignificou as estruturas sociais daquele período. Não apenas os servos eram pressionados, mas os próprios senhores feudais sofriam as pressões das novas dinâmicas econômicas. Estes se deparavam com o desmanche das bases sociais que outrora os sustentaram. Isso porque, conforme descrito anteriormente, as cidades passaram a concentrar a produção tecnológica de todos os tipos e tornaram-se o espaço da acumulação de riqueza. Não foi, portanto, por acaso que nelas surgiram as primeiras instituições com funções bancárias. Isso possibilitou que grupos ou pessoas com capital passassem a comprar e a arrendar terras dos senhores feudais. Com a posse do dinheiro e dos recursos tecnológicos, os donos desses meios utilizaram novos e avançados instrumentos agrícolas possibilitando, assim, o aumento da capacidade produtiva da terra. Tal condição impôs uma concorrência desigual entre os senhores feudais e os donos de capital, muito embora estes não possuíssem (ainda) o poder político. Dessa forma, as relações econômicas concorrenciais e monetárias chegaram à cidade e ao campo (MARX, 2002).

Na mesma perspectiva, na medida em que os senhores feudais intensificavam a opressão sobre os servos, aumentava neles o descontentamento com as condições de vida e de trabalho na sociedade feudal. Desse modo, a excepcionalidade desse momento se deu porque, com o advento da economia de mercado, os servos passaram a dispor de novas alternativas de trabalho, não mais restritas aos domínios dos senhores feudais e da Igreja. Esse contexto gerou uma dupla consequência: o enfraquecimento dos feudos e a migração dos servos para as cidades (MARX, 2002).

Nesse sentido, o urbano foi o palco do surgimento de duas classes sociais novas, que não se enquadravam nas antigas estruturas da sociedade feudal. Isto é, elas não poderiam ser definidas enquanto senhores feudais; ou servos; ou clero. A diferença básica entre elas era a propriedade privada: uma detinha os meios de produção e o capital e a outra não. Assim, tudo aquilo que fosse produzido por meio desses recursos seria utilizado e apropriado a favor dos donos dos meios de produção, que visavam adquirir, a partir da posse das mercadorias, o lucro disponibilizado pelo valor de troca delas. Já a segunda classe detinha apenas a sua força de trabalho, que vendia em troca de salários para garantir a sua sobrevivência. Dito de outra maneira: uma é a classe que produz e a outra, a partir da posse dos meios produtivos, apropria-se da produção gerada pelo trabalho coletivo. Se, anteriormente, o servo produzia para o seu próprio consumo e o das demais classes, o novo tipo de trabalhador passaria a produzir para gerar lucro,

assim como a sua sobrevivência passa a estar atrelada ao salário e, por consequência, ao dinheiro (MARX, 2002).

Essa condição alterou radicalmente as relações espaciais, territoriais e sociais. No feudalismo, a produção e a moradia estavam unidas, tanto no campo quanto na cidade. Exemplo disso pode ser percebido pelo trabalho do artesão feudal, que produzia de forma autônoma para atender às suas demandas, às da sua família e às das pessoas que compunham o feudo, controlando, ele mesmo, todo o processo produtivo. Além disso, a casa do artesão era também espaço de moradia. Isto é, o mesmo espaço físico exercia dois valores de uso. Essa relação de trabalho familiar e ocupação do solo possibilitava para as famílias de artesãos condições no sentido de obter os meios necessários à sobrevivência: alimentação, moradia, vestuário etc. Com a monetarização das relações sociais, os antigos artesãos (ou servos) e as suas famílias só poderiam atender às suas necessidades se conseguissem vender a força de trabalho de cada um em troca de salários para os donos do meio de produção, no campo ou na cidade. Isto é, mesmo que o trabalhador produzisse uma roupa (ou qualquer mercadoria) com o seu trabalho, ele só passaria a ter acesso a ela se tivesse dinheiro para comprá-la (MARX, 2002).

O espaço geográfico, portanto, irá refletir os distintos interesses dessas novas classes sociais, especialmente no interior das cidades. Desse modo, quando a produção se separa do consumo, o capital se separa do trabalho, a terra se separa da sua função social coletiva, isso irá gerar outras divisões que se desdobraram em divisões territoriais. Por esse motivo, o urbano da sociedade capitalista, ainda em fase de desenvolvimento, já nasce segregado na origem e terá essa como a sua característica mais predominante, conforme será analisado no tópico seguinte.

Nesse sentido, é preciso tornar nítido que, ao longo da história, os caracteres político, aglutinador e concentrador das cidades permaneceram, mas variaram enquanto suas funções predominantes. Ou seja, alguns urbanos tiveram funções mais políticas, outras de convivência, outras religiosas, outras eram subordinadas às relações agrícolas, que se alteravam na medida em que as relações sociais também eram modificadas. No entanto, o aspecto mais significativo a sofrer alterações estruturais, na transição da cidade feudal para a do capital, diz respeito ao uso e ocupação do solo. Esses nas cidades antigas detinham funcionalidades coletivas e públicas, mas passaram a servir hegemonicamente aos interesses privados da classe dona dos meios de produção, situação que redimensionou toda a função da terra e da moradia. Essa é a principal

condição para o surgimento da cidade do capital, pois é por meio dessas dinâmicas societárias, constituídas sobre as bases de uma sociedade mercantilista, que se possibilitou o fortalecimento e a expansão da sociedade capitalista no seu aspecto territorial. Isto é, o território se transformou em propriedade do capital na medida em que o capital submeteu o território às suas dinâmicas e funções privadas. Desse modo, a cidade do capital alterou-se e formou-se a partir da relação direta entre as transformações produtivas e o redimensionamento do espaço geográfico (ROLNIK, 2003).

Sendo assim, o ponto de partida para compreender esse processo histórico no mundo se dá a partir da análise da Revolução Industrial e seus desdobramentos. Por este motivo, o palco analítico aqui será a Inglaterra, país berço da industrialização e terá como base o estudo pioneiro de Engels (2010). Esse autor evidenciou, por meio da análise urbana, o diagnóstico do processo gradual de transferência do trabalho manual para o trabalho mecânico, com ênfase área têxtil, setor produtivo que impulsionou a dianteira das transformações tecnológicas na Europa. Segundo ele, a Revolução Industrial transformou os trabalhadores em uma parte integrada da produção, tornando-os assim acessórios ao maquinário, estando, desse modo, submetidos às relações de trabalho sem mínima autonomia.

Destaca-se da análise de Engels (2010) que as alterações nas relações de trabalho foram as responsáveis pelo declínio das antigas classes sociais e pelas diferentes formas de revoluções, que alteraram integralmente as estruturas sociais, sem que essas deixassem de ser explicadas pela exploração de uma classe sobre a outra. Além disso, preliminarmente, o autor aponta a cisão entre o produto do trabalho e o trabalho em si, enfatizando a perda da autonomia da classe trabalhadora em formação. Tratando especificamente da Inglaterra, o acontecimento histórico que impulsionou a Revolução Industrial foi a invenção da primeira máquina, chamada de *jenny*, construída em 1764 pelo tecelão James Hargreaves. Essa inovação produtiva revolucionou as atividades têxteis. Apesar de funcionar por meio da força humana, ela ampliou consideravelmente a capacidade de produzir fios e, portanto, aumentaram-se os produtos feitos por meio desse material. Com a produção de tecidos mais abrangentes, cresceu também a demanda pelo produto, tornando possível a redução dos seus preços (ENGELS, 2010).

A intensa demanda gerada pela produção urbana ampliou a necessidade por força de trabalho no interior das cidades, o que impulsionou a migração do campo para

o urbano. Dessa maneira, famílias inteiras abandonaram as atividades agrícolas e foram trabalhar na incipiente indústria têxtil, elas “passaram a viver exclusivamente disso, enquanto outras, forçadas a abandonar a velha e arcaica roda de fiar e sem meios de comprar uma *jenny*, tiveram de sobreviver apenas com o que o seu chefe ganhava no tear” (ENGELS, 2010, p. 49). O advento do surgimento da primeira máquina causou a expansão da concentração urbana e da migração. No entanto, não demorou para que esse maquinário se tornasse obsoleto e surgissem outras máquinas mais avançadas, como a movida pelo vapor. Na mesma medida em que se incrementava tecnologicamente a produção, a cidade se expandia. Não por acaso, o primeiro centro industrial se tornou o pioneiro centro urbano, conforme descreveu Engels (2010, p.51):

O centro principal dessa indústria é o Lancashire, onde, aliás, ela começou-revolucionando completamente o condado, transformando esse pântano sombrio e mal cultivado numa região animada e laboriosa: decuplicou, em oitenta anos, sua população e fez brotar do solo, como por um passe de mágica, cidades gigantescas como Liverpool e Manchester, que juntas têm 700 mil habitantes, e cidades secundárias como Bolton (60 mil habitantes), Rochdale (75 mil habitantes), Oldham (50 mil habitantes), Preston (60 mil habitantes), Ashton e Stalybridge (40 mil habitantes) e uma miríade de outros centros industriais [...]

Depreende-se dessa descrição que as cidades capitalistas adquiriam como uma das suas principais características a de serem centros produtivos. Nesse momento específico, trata-se necessariamente de uma produção industrial. Isso intensificou uma cadeia produtiva e econômica interurbana, iniciada na sociedade mercantil e complexificada no modo produtivo capitalista. Lefebvre (2001) define essa integração como um sistema urbano que se constituiu como uma rede de cidades, pautada pela divisão social do trabalho, incluindo as dimensões de hierarquias técnicas, sociais e políticas entre diferentes cidades. Há, portanto, dentro desse sistema, a preponderância de uma cidade sobre as outras, comumente a capital, cuja capacidade econômica e de concentração populacional se sobressai sobre as demais.

Desse modo, a Revolução Industrial reordenou as relações territoriais, transformando o urbano, ao mesmo tempo, no espaço de produção industrial e de permanência de duas classes sociais distintas. Se a principal diferença entre elas consiste na classe que detém a propriedade privada dos meios de produção e concentra o capital em contraposição à que possui apenas a força de trabalho enquanto alternativa de sobrevivência, então, a ocupação e o uso do solo urbano obedecerão à dinâmica desses interesses distintos e antagônicos. O uso e a ocupação do solo serão o produto e o

resultado dessa relação social, cindida por uma contradição estruturante da sociedade: o capital e o trabalho (LEFEBVRE, 2001b).

Nesse sentido, de um lado, a classe burguesa (dominante e proprietária) irá tencionar para um projeto urbano que contemple os seus interesses. Dessa forma, ela procura uma geografia urbana que lhe disponibilize em síntese: força de trabalho barata e abundante; preferencialmente, concentrada num mesmo espaço, e recursos naturais para a produção e expansão do seu lucro, proteção e defesa da propriedade privada (nas suas mais variadas formas), além de outros elementos (LEFEBVRE, 2001). Nota-se disso que há uma dependência da classe dominante em relação à trabalhadora, pois a primeira precisa comprar a força de trabalho da segunda. De acordo com Marx (2013), a força de trabalho torna-se mercadoria a ser vendida ao capitalista, que irá consumi-la durante o processo de trabalho. Sendo assim, a classe dominante não realiza totalmente a produção se não tiver à sua disposição força de trabalho suficiente. Contudo, Marx (2002) pontua ainda que os capitalistas conseguem sobreviver por mais tempo sem o trabalhador do que o seu inverso, porque o primeiro possui outras formas de renda e de especulação, ao passo que o trabalhador dispõe apenas do seu salário como forma de sobrevivência.

Por outro lado, a classe trabalhadora irá buscar, dentro do espaço urbano, condições para o atendimento às suas necessidades, tal qual fizeram os seus antecessores, os artesãos e servos em contextos societários distintos. Dessa forma, irão buscar moradia, alimentação, vestuário, sociabilização e demais valores de uso que a cidade pode disponibilizar. Essa classe, no entanto, só poderá ter as suas necessidades atendidas se tiver poder de compra e de renda. Esse poder, contudo, é extremamente reduzido e dependente da classe capitalista, pois é quem majoritariamente possui a propriedade privada do solo urbano, além de ser a classe com capacidade de compra da força de trabalho da outra classe. Desse modo, os trabalhadores precisam literalmente se vender aos capitalistas para sobreviver, o que torna a existência do trabalhador reduzida às mesmas condições de existência de qualquer outra mercadoria na sociedade capitalista (MARX, 2002).

Essas relações de interdependência e de contradição dentro do solo urbano e no campo serão mediadas para além da propriedade privada, também pela amplitude populacional das classes. Isto é, pelo número de pessoas que compõe cada uma delas. Nota-se disso que a classe trabalhadora, mesmo em casos excepcionais (como guerras e epidemias), é a mais numerosa. Isso gera consequências em diversas dinâmicas da

sociedade capitalista: na produção, na divisão socioespacial, no consumo de mercadorias, etc. No que se refere à cidade, portanto, a classe trabalhadora, em termos de quantidade, demandará mais espaço que a classe burguesa, pois o uso e a ocupação do solo sofrem o reflexo da tensão entre as classes sociais (HARVEY, 2016). Esse processo foi visto, pela primeira vez na história humana, durante a Revolução Industrial, conforme descreveu Engels (2010, p. 60):

[...] o proletariado nasce com a introdução das máquinas. A veloz expansão da indústria determinou a demanda de mais braços; os salários aumentaram e, em consequência disso, batalhões de trabalhadores das regiões agrícolas emigraram para as cidades – a população cresceu rapidamente e quase todo o acréscimo ocorreu na classe dos proletários. Mesmo na Irlanda- onde apenas no princípio XVII reinou certa ordem- a população, mais que dizimada pela barbárie inglesa nas agitações do passado, aumentou, rapidamente, em particular a partir do momento em que o desenvolvimento industrial começou a atrair para a Inglaterra uma multidão de irlandeses. Surgiram assim as grandes cidades industriais e comerciais do Império Britânico, onde pelo menos três quartos da população fazem parte da classe operária e cuja pequena burguesia se constitui de comerciantes e de pouquíssimos artesãos.

Nesse sentido, a maioria absoluta das pessoas que vivem em cidades pertence à classe trabalhadora, sendo essa uma classe que depende do salário para obter sua própria sobrevivência e para adquirir os meios do usufruto urbano. De acordo com Marx (2002), o preço do salário é regulado por duas principais condicionalidades: a oferta de mercadorias em relação à demanda de consumo delas e em relação à quantidade de força de trabalho disponível para efetivar a produção. A regra geral é: quanto maior a disponibilidade de força de trabalho, menor será o valor do salário. Dessa forma, a sociedade e a cidade capitalistas são pautadas por um cotidiano de concorrência: entre trabalhadores com outros trabalhadores, capitalistas com outros capitalistas e, especialmente, entre capitalistas e trabalhadores. Os primeiros, geralmente, concorrem entre si para conseguirem vender sua força de trabalho no mercado de empregos. Em outras palavras, se existem poucas funções de trabalho para muitos trabalhadores disponíveis, os salários serão mais baixos e o trabalhador que estiver em exercício assalariado tenderá a concorrer com aquele que não está, porque um não vai querer perder o seu meio de sobrevivência, ao passo que o outro precisa vender sua força de trabalho para sobreviver (MARX, 2002).

No caso da concorrência entre capitalistas, eles irão competir pelo preço das mercadorias, pelo domínio dos mercados, tendendo assim a eliminar as concorrências entre capitalistas em relação ao mesmo mercado. Em síntese, os capitalistas querem

reduzir sempre o custo da produção para maximizarem a obtenção de lucro. Em outras palavras: o capital busca gerar mais capital. Na produção de qualquer mercadoria, o capitalista precisa despender capital constante, que são os próprios meios de produção (maquinário, recursos naturais e tecnológicos) e também precisam pagar pela força de trabalho — chamada de capital variável. Desse modo, a sobrevivência de um capitalista em relação a outro capitalista depende também da capacidade que a classe proprietária dos meios de produção terá de reduzir os salários da classe trabalhadora. Marx diz que “a concorrência dos capitalistas faz subir os salários de trabalho e diminuir o lucro” (MARX, 2002, p. 87). Portanto, reduzir os salários da classe trabalhadora por parte da classe dominante será sempre um interesse básico dessa última em relação à primeira (MARX, 2002).

Essa característica essencial da dinâmica econômica da sociedade capitalista, que tenciona a classe burguesa a querer reduzir os salários da classe trabalhadora, é o fundamento básico da concorrência entre capitalistas e trabalhadores. Nesse sentido, se a classe trabalhadora depende do salário para acessar a cidade e garantir a sua sobrevivência, logo, o seu interesse enquanto classe será profundamente antagônico aos interesses da classe burguesa. Além disso, se os trabalhadores são quantitativamente a absoluta maioria da população na cidade e no campo dentro do sistema capitalista, então os interesses da classe minoritária e proprietária serão inconciliáveis aos interesses da maioria absoluta da sociedade (MARX, 2002).

Essa dinâmica constitutiva e inerente da sociedade capitalista explica porque, durante a Revolução Industrial e em outros estágios do capitalismo, os burgueses contratavam a força de trabalho de crianças e mulheres, justamente por serem as mais baratas. Essa contradição fundamental desde os primórdios da formação das cidades capitalistas irá marcar um desenho do uso e ocupação do solo e do desenvolvimento urbano, essencialmente precário desde sua gênese, porque reflete relações de trabalho igualmente precárias e degradadas, conforme elucidada Marx (2002, p. 78):

[...] Será a teoria do trabalho como uma mercadoria diferente de uma teoria disfarçada de servidão? Porque se olhou o trabalho apenas como valor de troca? As grandes fábricas preferem comprar o trabalho de mulheres e das crianças porque é mais barato do que dos homens. O trabalhador, em relação ao patrão, não se encontra de modo algum na condição de *vendedor livre*...o capitalista é sempre livre para empregar o trabalho e o operário vê-se obrigado a vendê-lo. O valor do trabalho fica completamente aniquilado se não for vendido a todo o momento. O trabalho não pode nem ser aniquilado e nem poupado, ao contrário das autênticas mercadorias. O trabalho é vida, e se

a vida não for todos os dias permutada por alimento, depressa sofre danos e morre.

Observa-se que Marx enfatiza a cisão entre trabalho e vida humana no modo de produção capitalista, condição que promove o incremento sobre o trabalho produtivo em detrimento da vida orgânica. O capitalismo, nesse sentido, é conduzido pelo impulso produtivo da maximização e obtenção do lucro, sendo esse o elemento principal que norteará a produção. Os trabalhadores, na perspectiva da classe proprietária, servirão “como instrumentos da produção, devem produzir o mais que for possível e custar o menos que puder” (MARX, 2002, p. 79). Isso implica que, quanto maior for a divisão social do trabalho, maior será o poder produtivo do trabalho; contudo, maior também será o empobrecimento do trabalhador e sua transformação em máquina. Isto é, quanto mais o sistema se desenvolve, mais a sua tendência em reduzir a valorização da vida humana no trabalho produtivo (MARX, 2002)

De acordo com Lefebvre (2001), a urbanização a partir da industrialização gerará um duplo processo, resultado da contradição do processo de trabalho capitalista, que divide o trabalho produtivo do orgânico; isso é, forma uma realidade urbana cindida entre: “industrialização e urbanização; crescimento e desenvolvimento; produção econômica e vida social” (LEFEBVRE, 2001, p. 16). Os dois aspectos desse processo (vivo e produtivo) terão uma unidade conflitante que reflete as dinâmicas de classes. Sendo assim, a realidade urbana (orgânica) e a realidade industrial (produtiva) estarão em permanente e violento confronto. Esse choque não estará restrito ao interior das cidades, mas a todos os territórios que têm a sua formação urbana conduzida pelas dinâmicas capitalistas. Portanto, o sistema urbano, definido pelo autor e mencionado anteriormente, responderá e formar-se-á pelas tendências de concorrências hierárquicas e de predomínio dos interesses do capital privado na sua ocupação e uso. Em outras palavras, o capitalismo forma cidades de acordo com a divisão social do trabalho, das necessidades produtivas do modo de produção, da distribuição de mercadorias, do consumo delas. Isso é o que explica a existência de cidades especializadas na produção de determinadas mercadorias, outras na exportação de recursos naturais, outras na fabricação de maquinário e tecnologia direcionadas ao incremento da produção, dentre vários outros exemplos possíveis (LEFEBVRE, 2001b).

Desse modo, as cidades capitalistas serão divididas internamente entre o espaço da classe trabalhadora e o espaço da classe burguesa, entre cidades que possuem a maior concentração de capital e, portanto, o domínio das relações produtivas em relação às

demais cidades. Isso quer dizer que o urbano do capital é fragmentado, a sua integração se dará predominantemente pela circulação de capital e de mercadorias e, assim como no início da formação urbana capitalista, a migração humana dentro desse sistema urbano responderá às dinâmicas produtivas. Em resumo, é da natureza própria do capitalismo criar um sistema de relações sociais e urbanas cuja liberdade das mercadorias e do capital será muito mais ampla do que a imensa maioria de pessoas que formam essa sociedade (WOOD, 2014).

Engels (2010) analisou as contradições das relações capitalistas manifestadas no urbano da primeira grande capital do capital: Londres. Em 1892, essa cidade era a mais populosa do mundo moderno, detinha aproximadamente 2,5 milhões de pessoas<sup>12</sup>, número até então inédito na história humana. Antes disso, a humanidade não tinha concentrado uma quantidade tão expressiva de seres humanos em um mesmo território. Evidentemente que esse espaço, embora seja um só, demonstrará a heterogeneidade e o modo de vida das classes sociais, típicas da sociedade capitalista. O autor vai descrever, nesse sentido, que a urbanização do capital possui uma formação desigual. De um lado, ela denota a acumulação e a proteção da riqueza da classe burguesa e, do outro lado, o empobrecimento massivo da classe trabalhadora, que naquela época era amplamente proletária — ou seja, trabalhava na indústria. Segundo Engels, essa relação terá como principal reguladora a propriedade privada, conforme transcrito que segue:

Em todas as partes, indiferença bárbara e grosseiro egoísmo de um lado e, de outro, miséria indescritível; em todas as partes, a guerra social: a casa de cada um em estado de sítio; por todos os lados, pilhagem recíproca e proteção da lei; tudo isso tão despudorada e abertamente que ficamos assombrados diante das consequências das nossas condições sociais, aqui apresentadas sem véus, e permanecemos espantados com o fato deste mundo enlouquecido ainda continuar funcionando. Na escala em que, nessa guerra social, as armas de combate são o capital, a propriedade privada direta e indireta dos meios de subsistência e dos meios de produção, é óbvio que todos os ônus de uma tal situação recaem sobre o pobre. Ninguém se preocupa com ele: lançado nesse turbilhão caótico, ele deve sobreviver como puder. Se tem a sorte de encontrar trabalho, se a burguesia lhe faz o favor de enriquecer à sua custa, espera-o um salário apenas suficiente para manter vivo, se não encontrar trabalho e não temer a polícia, pode roubar; pode ainda morrer de fome, caso em que a polícia tomará cuidado para que a morte seja silenciosa para não chocar a burguesia (ENGELS, 2010, p. 69).

A guerra social trazida por Engels (2010) equivale ao conceito de luta de classes definido por Marx (2013), que pode ser explicado pelo conflito permanente e em

---

<sup>12</sup> Esses dados foram retirados do livro *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (ENGELS, 2010, p. 69).

movimento dos interesses de classes. Complementa-se a essa ideia a defesa de Maricato (2013b), quando ela argumenta que a história urbana se define pela luta de classes. Ademais, a respeito da reflexão trazida por Engels (2010), ele ressalta as escassas alternativas de vida que a sociedade e a cidade capitalista proporcionam aos trabalhadores: se conseguirem encontrar trabalho, a tendência é de que recebam o mínimo suficiente para viver, caso contrário, restam-lhes roubar ou morrer de fome, ao passo que a classe dona dos meios de produção dispõe de várias outras alternativas. Diante da essência do sistema capitalista em ter muita disponibilidade de força de trabalho concentrada, de impulsionar dinâmicas de redução salarial e de defender a propriedade privada, não por acaso a realidade da Inglaterra do início do século XIX foi de aumento exponencial de mortes em decorrência da fome. Sobre isso, descreve Engels (2010, p. 69):

[...] Durante o período em que permaneci na Inglaterra [...] Durante o período em que permaneci na Inglaterra, a causa direta da morte de vinte ou trinta pessoas foi a fome, em circunstâncias as mais revoltantes; mas, quando os inquéritos, raramente se encontrou um júri que tivesse coragem de atestá-lo em público. Os depoimentos das testemunhas podiam ser os mais claros e inequívocos, mas a burguesia- à que pertencem os membros dos júri encontravam sempre um pretexto para escapar ao terrível veredicto: morte por fome. Nesses casos, a burguesia não *deve* dizer a verdade: pronunciá-la equivaleria a condenar a si mesma. Muito mais numerosas foram as mortes causadas indiretamente pela fome, porque a sistemática falta de alimentação provoca doenças mortais: as vítimas viam-se tão enfraquecidas que enfermidades que, em outras circunstâncias poderiam evoluir favoravelmente, nesses casos determinariam a gravidade que levou à morte. A isso chamam os operários ingleses de *assassinatos social* e acusam nossa sociedade de praticá-lo continuamente. Estarão errados?

As duas transcrições de Engels (2010) demonstram as consequências práticas das dinâmicas produtivas típicas da sociedade capitalistas, analisadas pela teoria de Marx (2002) que apontava a essência das relações de um processo de trabalho cindido entre a parte produtiva e a vida orgânica de quem produz. Dito de outro modo, embora a sociedade tenha aumentado a sua capacidade produtiva com o advento da Revolução Industrial ao invés da humanidade sanar os seus problemas de escassez, ela pausou a aumentar o número de miseráveis e vítimas da fome. Evidentemente, que o urbano irá refletir essa dualidade: de um lado, a acumulação de riqueza, do outro lado, a miséria. Portanto, o urbano do capital será dividido entre a abundância e escassez (LEFEBVRE, 2001b).

Essa dualidade apresentou-se na Inglaterra sobre a égide da Revolução Industrial em curso. Basicamente, essa cidade era dividida entre os bairros dos ricos e os bairros dos pobres. Existia também o centro, isto é, o ponto no qual circulavam as duas classes, porque era o local em que os trabalhadores iam trabalhar, ou mendigar, ou roubar; quando recebiam os salários (a parte que trabalhava), geralmente pagos por diárias, compravam ali a sua alimentação para conseguirem trabalhar no outro dia. Além disso, a parte central da cidade era também o espaço da produção de mercadorias, de circulação de dinheiro, dos portos e de intensa circulação de pessoas. Ali ficavam os bancos, os comércios, as escolas privadas, etc. (ENGELS, 2010).

Os bairros pobres eram de má-fama, havia neles a presença constante da polícia, visto que eram marcados pela desregulamentação e pelo abandono do Estado<sup>13</sup>. As casas mais precárias estavam lá, o que não impedia a existência de valores abusivos de aluguéis. Havia uma constante destruição dos bairros mais pobres para garantir a construção de vias, de portos, ou de novas fábricas. Noutra medida, os bairros ricos eram regulares, bem arborizados, com casas luxuosas, dispendo de proximidade de teatros, restaurantes, dos centros de consumo e comerciais. Nos primeiros bairros, a densidade demográfica era intensa, já os segundos dispunham de maior espaço e menor adensamento populacional. Não raras vezes, existiam casas luxuosas e desocupadas, pois pertenciam a um proprietário que dispunha de mais de uma casa, geralmente em cidades e bairros diferentes (ENGELS, 2010).

Sobre as condições habitacionais de densidade populacional da classe trabalhadora nos bairros mais pobres da Inglaterra do início do século XX, Engels (2010, p. 72) transcreveu o seguinte:

[...] Nas paróquias de St. John e St., em Westminster, segundo o Journal of the Statistical Society, em 1840, 5.366 famílias de operários viviam em 5.294 “habitações” (se é que a palavra pode ser usada): homens, mulheres e crianças, misturados sem qualquer preocupação com idade ou sexo, num total de 26.830 indivíduos-e três quartos do total dessas famílias dispunham de um só cômodo. Na aristocrática paróquia de St. George (Hanover Square), de acordo com a mesma fonte, 1.465 famílias de operários, totalizando cerca de 6 mil famílias, viviam nas mesmas condições e, delas, mais de dois terços das famílias amontoavam-se num só cômodo. E a esses infelizes, com os quais nem sequer os ladrões esperam encontrar algo para roubar, as classes proprietárias, por meios legais, como os exploram! Pelos horrorosos alojamentos de Drury Lane, acima referidos, pagam-se os seguintes aluguéis semanais: dois cômodos no porão, 3 *shillings* (1 táler); um cômodo no térreo,

---

<sup>13</sup> A estrutura do Estado capitalista irá ser analisada nesta pesquisa, inicialmente no tópico 2.4 deste capítulo e aprofundada no capítulo 2.

*4 shillings, no primeiro andar, 4,5 shillings, no segundo, 4 shillings, no sótão, 3 shillings.*

Nota-se da análise de Engels (2010) que tudo aquilo de que as famílias operárias precisam, no advento da Revolução Industrial, vai adquirir preço; ou seja, todos os valores de uso (suas necessidades) vão adquirir um valor de troca e serão também mercadorias. A habitação é mais um exemplo disso: se antes os servos e artesãos não precisavam pagar para morar, a nova classe trabalhadora terá que pagar por cada um dos espaços que forem ocupados na cidade. Como sua condição de vida é mediada pelo preço do salário que, por sua vez, é mediado pelos interesses da classe dominante, as condições urbanas da classe trabalhadora serão degradantes, na mesma medida em que se degradam às suas relações de trabalho, pois quem paga o salário irá, via de regra, tencionar para pagar o valor mais baixo possível (LEFEBVRE, 2001b). Conforme alertou Marx (2002), o valor da vida humana será constantemente desvalorizado diante do valor da produção e da acumulação de capital, o que será vivenciado no cotidiano dos bairros populares. Tomando como exemplo ainda a Inglaterra estudada por Engels, a partir do relato da morte da senhora Ann Galway, em 1843:

[...] Por ocasião de uma necropsopia, realizada em 14 de novembro de 1843, pelo senhor Carter, coroner do Surrey, no cadáver de Ann Galway, mulher de 45 anos, os jornais descreveram a casa da falecida nos seguintes termos: morava no nº 3 de White Lion Court, Bermondsey Street, Londres, com marido e o filho de dezenove anos, em um pequeno quarto onde não havia cama ou qualquer outro móvel. Jazia morta ao lado do filho, sobre um monte de penas, espalhadas sobre o corpo quase nu, porque não haviam lençóis ou cobertores. As penas estavam de tal modo aderidas à sua pele que o médico só pôde observar o cadáver depois que o lavaram – e encontrou-o descarnado e todo marcado por picadas de insetos. Parte do piso do quarto estava escavado e esse buraco serviria de latrina à família (ENGELS, 2010, p. 72).

Dessa maneira, a Revolução Industrial trouxe a capacidade da humanidade de potencializar o acúmulo de riquezas, que, de acordo com Marx (2013), é medida pelo número de capacidade de produção de mercadorias em uma determinada sociedade, sendo que as mercadorias são produzidas baseadas no valor de uso; isso é, elas servem para ser utilizadas pelos seres humanos. Mas, na medida em que as relações de trabalho e de produção passaram a servir predominantemente para as funções mercantis e do capital, o valor de troca das mercadorias passou a se sobressair em relação ao valor de uso delas. Da mesma forma, o próprio trabalho adquiriu predomínio produtivo em detrimento da sua função orgânica. Ou seja, os trabalhadores deixaram de produzir para

atender às suas necessidades e passaram a produzir para gerar lucro. As consequências materiais disso, que foi a degradação massiva das condições de vida da classe trabalhadora, foram demonstradas pelo estudo do Engels. Tudo isso gerou um novo tipo de urbano, até então inédito na história da humanidade, que teve a sua formação potencializada com o advento da Revolução Industrial, cujo processo produtivo intensificado pelo uso de máquinas passou a reordenar o espaço urbano, não apenas na cidade berço da Revolução Industrial, a Inglaterra, mas em todo o continente europeu, expandindo-se depois para o mundo. Isso por consequência criou um sistema urbano, tendo seu modelo constitutivo pautado pela propriedade privada e pela luta de classes. Nessa perspectiva, portanto, a cidade do capital enquanto produto do trabalho coletivo humano e do próprio conflito de classes terá o seu uso e ocupação de solo caracterizados pelo caráter de acesso privado, pela fragmentação e pela alienação, pois a classe que irá produzir a riqueza desse espaço não terá essencialmente acesso a ela (LEFEBVRE, 2001).

## 2.2 ANTES DA CIDADE DO CAPITAL, A CIDADE ARCAICA: ORIGENS DO URBANO NO BRASIL

A realidade social brasileira possui particularidades que a distingue das análises trazidas até aqui. Isto é, a formação social e econômica brasileira carrega traços próprios, o que implica numa impossibilidade de analisar a realidade nacional como sendo automaticamente um processo congruente ao dos países centrais. Essas diferenças fazem parte das relações gerais da sociedade brasileira e juntas moldam o desenvolvimento urbano no Brasil. Sobre isso, foi visto que as primeiras cidades capitalistas nasceram na Inglaterra e, como demonstrado anteriormente, foram produtos da transição do feudalismo para o capitalismo. Constituindo-se assim, portanto, como um modelo urbano inédito na história da humanidade. No entanto, o caminho da urbanização brasileira foi formado por elementos distintos dos países europeus, embora seja regida contemporaneamente pelas dinâmicas intrínsecas ao capitalismo (SANTOS, 1982).

Nesse sentido, é que se aumenta a necessidade de compor uma análise que permita mediar às especificidades do caso brasileiro com as estruturas gerais da sociedade do capital. A leitura coerente das estruturas sociais oriundas da história brasileira permite investigar questões primordiais para a compreensão do tipo de urbano

presente no Brasil. Por exemplo, importa saber em que posição o Brasil se encontra no contexto da economia mundial? Quais foram às condições históricas que formaram socialmente o Brasil e a sua urbanização? Como se constituiu o Estado brasileiro? Como se dão as relações entre público e privado nesse território? Responder a essas indagações auxilia qualquer estudo cuja perspectiva seja crítica a dimensionar os desafios nacionais rumo a um projeto urbano alternativo e inclusivo. Desse modo, será apresentada aqui uma síntese das relações econômicas e sociais que colocaram historicamente o país em uma posição de subordinação e dependência (SANTOS, 1982).

Seguindo esse raciocínio, o processo histórico de surgimento das cidades, conforme descrito nos capítulos antecedentes, é anterior ao sistema capitalista. No Brasil e na América do Sul, por exemplo, urbanistas como Risério (2012) defendem que algumas sociedades indígenas constituíram cidades com maior densidade demográfica, organização espacial e divisão social do trabalho do que as cidades europeias no feudalismo e, que, já na pré-história, algumas delas poderiam ser consideradas como cidades-estado. Segundo o autor, são exemplos desse tipo de urbano: as cidades dos cacicados e as das guerreiras amazonas, que se desenvolveram no território hoje equivalente à Amazônia brasileira. Sobre essas cidades, estima-se, de acordo com Risério (2012), que as populações chegaram a cerca de 30 mil habitantes e os motivos do desaparecimento enquanto sociedades e cidades urbanas-rurais ainda são controversos, inconclusos e não consensuais entre historiadores e arqueólogos.

Sendo assim, é importante fazer menção que as origens das cidades no Brasil ainda são inconclusas e, caso os estudos avancem, é provável que isso auxilie na compreensão da análise mundial sobre o tema, bem como sirva para uma reparação histórica em uma perspectiva não eurocêntrica do entendimento acerca do assunto e da relevância dos povos indígenas para a sociedade brasileira e em geral. De todo modo, visando os fins de investigação deste estudo, analisar-se-á aqui com maior ênfase, o período urbano que se inicia a partir do trânsito entre o modo de produção escravista para o capitalista, com breves menções de relevância econômica nos períodos pré-coloniais.

Partindo de uma perspectiva mais econômica, segundo Furtado (2003), a intensificação do processo de colonização no Brasil e na América do Sul em geral, se deu em meados do século XV, graças ao contexto de expansão comercial pelo qual passava a Europa. Ao contrário do que se costuma defender, de acordo com Risério

(2012), muito antes das caravelas de Cabral adentrar o território brasileiro havia homens europeus, que chegaram às terras indígenas por motivos individuais. Eles eram marinheiros fugidos, expulsos ou aventureiros em busca de descobertas nas “terras novas”, estes viviam integrados à cultura indígena, que existia há milênios. Ao longo do tempo, os europeus que moravam com os índios passaram a ser chamados de caramurus pelos portugueses. No entanto, no período anterior ao século XV, não é possível definir como um projeto de dominação colonial. O processo de colonização, de fato, se iniciou com o curso das Caravelas. Anteriormente, o que havia no território eram relações de trocas de mercadorias sem vistas comerciais, de experiências culturais, sexuais e vivências entre índios e europeus. Além disso, esses intercâmbios eram restritos a alguns lugares, especialmente nas áreas litorâneas, não existiam em decorrência de uma política monarquista e tão pouco havia colônias portuguesas (RISÉRIO, 2012).

Nesse sentido, demorou meio século desde a “descoberta” portuguesa das “terras novas” para que fosse iniciado efetivamente um processo político de colonização. O motivo como elencou Furtado (2003) foi econômico e pode ser resumido em dois interesses principais: a) descobrir ouro e metais nobres e b) garantir a “propriedade” portuguesa sobre as terras americanas em relação aos demais países europeus. Para as demais nações, Espanha e Portugal não tinham direitos sobre as terras na América do Sul porque nelas não existiam colônias, sendo consideradas por eles “inabitadas e virgens”. Diante disso, a coroa portuguesa, alimentada pelo desejo de descobrir ouro e metais preciosos e acuada pela possibilidade de perder a propriedade das terras, resolveu defendê-las de possíveis ocupações de outros povos europeus e iniciou efetivamente uma política de colonização (FURTADO, 2003).

O processo de colonização foi economicamente sustentado por uma agricultura de grande porte destinada à produção de açúcar para exportação massiva. Desse modo, a colônia brasileira passou a dominar o conhecimento técnico sobre a produção açucareira, das “terras” para o plantio da cana-de-açúcar e do seu refinamento. Nesse momento, o desenho do território vai sendo construído pelas chamadas capitânicas hereditárias que foram distribuídas para os representantes europeus de Portugal, com destaque para as capitânicas de São Vicente - região que compreende o Rio de Janeiro- e de Pernambuco, no Nordeste. A maioria das capitânicas era situada em áreas litorâneas, o que facilitava o comércio marítimo (FURTADO, 2003).

Nesse projeto colonial, faltava apenas conseguir a força de trabalho. Disso derivou outro problema para o império português: quem seriam os trabalhadores

dispostos a trabalhar em condições precárias nas novas terras? Já de início, Portugal descartou a possibilidade de incentivar que os próprios portugueses fossem a força de trabalho requisitada à ação de colonização das novas terras. Isso porque a coroa teria que lhes oferecer salários muito altos, atrativos o suficiente para que se subordinassem ao trabalho precário e pesado, o que contrariava os interesses da monarquia, cuja intenção era de investir pouco e ter o maior retorno de lucro possível. Diante desse cenário, Portugal optou por ampliar a sua atuação em outro segmento do mercado: a escravização de seres humanos de origem africana<sup>14</sup> (FURTADO, 2003).

A coroa portuguesa já participava em menor proporção das atividades escravistas em outras regiões também subordinadas a ela. Por isso, há tempos possuía o domínio das “técnicas” militares de escravizar. Dessa forma, além de resolver o problema da ausência da força de trabalho, a coroa teria uma segunda fonte de lucros e renda não restrita à exportação do açúcar: o comércio de escravos. Nesse sentido, a opção pela escravidão resultava em uma solução duplamente lucrativa para o império português, se somando à atividade escravista de índios e às açucareiras, que já estavam ocorrendo na área colonial brasileira, e contribuindo para fomentar processos econômicos internos e externos ao Brasil (FURTADO, 2003).

Sob essa base de interesses se consolidou o primeiro projeto societário no país: a colonização, que, sustentada por uma cadeia produtiva necessitava de extensas áreas de plantio, ou seja, requiritava o formato de latifúndios. A colonização forjou-se por meio de relações de trabalho baseadas na posse da vida de seres humanos, e não na venda ou exploração da força do trabalho livre. Isto é, o escravo era literalmente uma propriedade, uma mercadoria, não tinha nenhuma escolha, ao contrário do servo. Nos marcos da concentração de terras e da escravidão, se iniciou o processo de ocupação e dominação do territorial colonial, formando assim os pilares básicos das futuras estruturas urbanas no Brasil, que resguardam as formas e consequências desse período até os dias atuais (SANTOS, 1982).

Desse modo, o uso e a ocupação do solo no Brasil colônia se desenvolveram na medida em que se materializavam os interesses dominantes de Portugal. Na origem da estrutura de uma sociedade ocidental brasileira, a formação territorial era mediada pelo

---

<sup>14</sup> É comum a defesa, inclusive no meio científico, de que a escravidão tenha sido realizada em grande medida com a força de trabalho africana ou de descendentes porque os indígenas eram “indóceis” ou “preguiçosos”. No entanto, trata-se de um falso argumento essa defesa, pois, como demonstrado aqui, a opção de escravizar a mão de obra negra e africana esteve baseada em intenções econômicas do império português. A respeito desse debate sugere-se a leitura do livro “O mito da democracia racial: um debate marxista sobre raça, classe e identidade”, tendo como autor, Wilson Honorio da Silva.

uso da força e pela não possibilidade de mobilidade social entre as classes. O uso da terra pelos escravos se dava quase que estritamente para garantir o acúmulo de renda do colonizador a partir da posse de terras e da concessão de exploração da terra dada pela metrópole portuguesa. Portanto, os donos da terra usufruíam delas enquanto representante de Portugal, sustentando-se no trabalho escravo (FURTADO, 2003). Evidentemente, existiam as experiências rebeldes, como os Quilombos formados por africanos e seus descendentes. Esses enfrentavam a posição dominante e formavam suas próprias colônias de resistência. Nelas, a terra ganhava funções coletivas em relação ao seu uso e ocupação do solo, sendo a experiência de maior destaque o Quilombo dos Palmares, que durou cerca de 100 anos e foi dissolvido somente no início do século XVIII (THEODORO, 2008).

Excetuando-se as áreas indígenas e de resistência, o território brasileiro nesse período refletia as relações de mercado da metrópole. Nesse sentido, o papel que cabia ao Brasil era o de transferência das riquezas nacionais para Portugal. Dessa forma, o cultivo da terra e a forma organizacional do trabalho não estavam voltadas ao atendimento das necessidades das pessoas que ali ocupariam ou já ocupavam o território, mas sim aos interesses de acúmulo de riquezas da metrópole (FERNANDES, 1975). É importante mencionar que essas estruturas foram criadas por meio de relações culturais, sociais e de povoamento forjadas em processos violentos de dominação. Antes que se pudesse sedimentar os interesses portugueses, foi preciso ganhar a guerra declarada aos índios, africanos escravizados e aos demais europeus que disputavam com Portugal o domínio das terras brasileiras. Ou seja, na origem do encontro entre os três povos no solo brasileiro, a relação foi de dominação pelo uso da força militar e econômica, e não pela colaboração ou miscigenação, como defendem alguns teóricos. Nesse sentido, é possível dizer que a violência como recurso de dominação da população está na gênese da classe proprietária brasileira que, historicamente, recorre a esse elemento para manter seu poder preservado (FERNANDES, 1968).

Segundo Florestan Fernandes (1968), quando o projeto europeu português se torna vitorioso na colônia brasileira, ocorre o nascimento de uma nação futura fundamentada na subordinação imposta de uma parte do seu povo a uma classe dominante nacional e, desta última, a uma classe dominante imperialista, constituindo uma rede territorial de subordinação entre as classes. Isso implica que, no circuito mundial estruturado, o Brasil já nasceu subordinado aos interesses externos.

Essa subordinação foi combinada com pouco ou nenhum investimento nas estruturas sociais internas, tanto urbanas como agrárias, com exceção das estritamente necessárias ao incremento produtivo. Para Yamamoto (2015), a formação cultural da classe dominante brasileira é de aversão à modernização nacional. Isso porque, pela perspectiva dominante, os investimentos nacionais interferem no processo de acumulação de capital nacional, que é orientado para a transferência de riquezas ao exterior. Ao mesmo tempo, eles também ameaçam a perpetuação da classe dominante nacional nas estruturas de poder, pois, ao promover a qualificação interna do território e de sua população, criam-se as condições para que as classes subalternas ampliem sua força no ambiente da luta de classes brasileira.

Ao contrário do que aconteceu no Brasil, na Europa dos séculos XV e XVI houve um processo de consolidação de uma base futura da sociedade capitalista capaz de superar o regime estamental da servidão. A superação completa da servidão permitiu o surgimento dos Estados democráticos capitalistas, que passaram a gerenciar o conflito entre o capital e o trabalho na imersão do trabalho assalariado. No Brasil, Portugal atuou no sentido de revitalizar um tipo novo de regime estamental, mais segregado do que foi o feudalismo, utilizando-se da simbiose entre grandes plantações, trabalho escravo e expropriação colonial. Essas estruturas sociais não foram superadas, nem mesmo o trabalho escravo que, embora tenha tido a sua abolição reconhecida oficialmente, continua se recriando, alimentando-se principalmente da preservação da propriedade privada da terra (especialmente dos grandes latifúndios). Os moldes da propriedade privada brasileira só puderam ser afiançados ainda no regime escravista com a promulgação da Lei de Terras. Essa foi responsável por garantir a permanência das relações escravistas de posse, uso e ocupação da terra mesmo após o surgimento da República e do trabalho livre no Brasil (FERNANDES, 1968).

Do ponto de vista da formação do território, é importante mencionar ainda que houve um segundo momento dentro do processo da colonização brasileira: a transferência do controle econômico do Brasil de Portugal para a Inglaterra. Isso fez com que o processo de “independência” brasileira fosse constituído sobre arranjos societários inalterados, garantindo internamente a mesma estrutura de classe e de formação territorial, social e econômica. Isto é, o advento do Estado no Brasil não alterou as estruturas sociais, elas permaneceram seguindo o modelo de uma economia agrária voltada à exportação, de trabalho precário e de uma força de trabalho superexplorada, para garantir o máximo de concentração de lucro nas mãos da classe

dominante. O que de fato mudou com a chegada do Estado, foi que a classe dominante nacional passou da condição de oligarquia agrária para aristocracia estatal, no entanto, permaneceu sendo a mesma classe cumprindo novas funções em torno dos mesmos interesses (FERNANDES, 1968).

Essa nova condição obrigou a classe dominante brasileira a dispor de investimentos no território nacional, provocando um lento processo de urbanização ainda no período colonial. Isso significou efetivamente o primeiro momento registrado na história brasileira quando o Estado teve papel fundamental para imprimir no espaço territorial os interesses da classe dominante. Contudo, mais uma vez esse movimento da classe proprietária brasileira esteve vinculado à ocorrência de fatores externos: a chegada da corte portuguesa ao Brasil em decorrência da invasão francesa e o crescimento da Inglaterra como potência imperialista colonial do período mercantilista (FERNANDES, 1968).

Sobre isso, antes da proclamação da “independência brasileira” em relação a Portugal, foi realizada uma série de “acordos” econômicos entre a coroa portuguesa e a Inglaterra. A “crise de superprodução” do açúcar e as guerras que atingiam a Europa criaram um contexto que afetou a economia e a política portuguesa, obrigando-a a fazer concessões ao país inglês. Desse modo, se contribuiu para um reordenamento de vínculos territoriais e econômicos, que redimensionaram as questões na colônia brasileira. O redimensionamento das relações imperialistas iniciou com maior força nos séculos XVII e XVIII, mas foi ainda no século XVI que a economia luso-brasileira perdeu o monopólio da produção açucareira no circuito mundial para os holandeses e os norte-americanos da região sul das Antilhas do Norte, sendo essa circunstância a principal contribuinte para a crise açoriana e da sua colônia brasileira (FURTADO, 2003).

Outro fator econômico importante nesse contexto se deu pela descoberta do ouro em Minas Gerais, que provocou uma nova cadeia produtiva, econômica e ordenação territorial do solo no Brasil. No momento anterior a essa descoberta, a população brasileira registrava um momento em que a maioria de pessoas era formada por não brancos, segundo o IBGE<sup>15</sup> totalizava 30.000 brancos, 70.000 pessoas entre negros e índios que estavam subordinados à Portugal com estimativa de 2.431.000 índios

---

<sup>15</sup> Fonte: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>

livres<sup>16</sup>. Ou seja, os europeus e seus descendentes eram a minoria populacional nesse momento da história. Mas a notícia da descoberta do ouro nas terras coloniais mudaria essa situação, aumentando o fluxo migratório europeu, especialmente de Portugal, mesmo que essa migração não tenha sido incentivada pela coroa. Isto é, não se configurou como uma política migratória do império português. Diante de uma situação financeira frágil que colocou a coroa portuguesa em dívidas com a Inglaterra, Portugal concedeu ao país inglês o direito de adquirir grande parte do ouro extraído na colônia brasileira, formando assim uma cadeia produtiva com o seguinte contorno: a Inglaterra ficava com considerável parte do acúmulo de riqueza gerado pelos metais preciosos, Portugal administrava a exploração dos metais e os transportavam para Europa, enquanto o Brasil servia a essa rede colonial com suas terras, riquezas naturais e a força de trabalho escrava. De acordo com Furtado (2003, p. 41):

[...] o ciclo do ouro brasileiro trouxe para Inglaterra um forte estímulo ao desenvolvimento manufatureiro, uma grande flexibilidade à sua capacidade para importar, e permitiu uma grande concentração de reservas que fizeram do sistema bancário inglês o principal centro financeiro da Europa.

Segundo Fernandes (1975), sem a exploração das fontes de ouro e metais preciosos no Brasil, provavelmente, a humanidade demoraria mais tempo para gerar a urbanização massiva e a Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra no século XIX. Isso porque, enquanto fenômenos surgiram devido às circunstâncias sociais, econômicas e culturais propícias e, efetivamente, dizem respeito a um processo global que eclodiu em território inglês, mas que dependeu de complexos movimentos históricos, que não se resumiram à Inglaterra, dentre eles, o lucrativo acordo entre as metrópoles, em que foram criadas as condições de transferência das riquezas naturais no Brasil colonial para a Inglaterra (FERNANDES, 1975).

Pensando ainda o processo de urbanização brasileiro, o ciclo do ouro provocou uma expansão demográfica, que alterou o desenho geográfico e a hierarquização regional no Brasil. Foi nesse período que as metrópoles, nesse caso Portugal e Inglaterra, e até mesmo a própria classe dominante brasileira, investiram de maneira tímida, mas financiaram mudanças em algumas malhas de infraestrutura, a fim de criar meios para a exploração e o transporte do ouro e outros metais preciosos. Sendo assim, houve a criação de rotas terrestres, fluviais e marítimas, formando as células mais

---

<sup>16</sup> Fonte: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/populacao-moderna-e-do-sec-xvi.html>

elaboradas das cidades e do papel econômico entre as regiões brasileiras em formação. No primeiro momento da colonização, a parte da região Nordeste e Sudeste eram as capitânicas mais ricas, possuindo os grandes latifúndios de cana-de-açúcar e o maquinário agrário para o refinamento desse insumo. Com o advento da crise de superprodução, essas regiões deixaram de ser o único centro econômico e pararam de receber “investimentos” externos e internos, que já eram insuficientes, sendo um dos motivos das dificuldades de industrialização da colônia ao longo da sua formação colonial como um todo, pois basicamente os incrementos produtivos eram realizados por colonos a partir da compra de escravos, sendo do trabalho deles a fonte quase que a total da acumulação de riqueza da época (FURTADO, 2003).

Desse modo, a partir do ciclo do ouro, os recursos se concentraram especialmente nas regiões Sudeste e Sul, porque por ali se localizavam as rotas do ouro ou de apoio a elas. No último caso, trata-se das economias voltadas para a criação de gado e venda de couro. Foi, nesse momento, que se possibilitou o incremento a outros processos produtivos para além do açúcar como o cultivo de carne de gado e a produção de café de maneira ainda incipiente, porém a maior parte deles baseados na estrutura de grandes latifúndios, a novidade se deu que na região sul se iniciou um processo de economia de subsistência e não apenas de exportação (FURTADO, 2003).

Além disso, o fluxo migrante europeu, que chegou para a exploração de minério nas regiões da rota do ouro, contribuiu para constituir não apenas para a existência de uma divisão regional do trabalho e da produção, mas também para uma segregação racial desenhada dentro do território brasileiro. Considerando que o país já era socialmente dividido por elementos raciais e econômicos, esse momento se projeta no sentido de consolidar essas múltiplas divisões. A diferença dos motivos pelos quais chegaram ao Brasil a força de trabalho migrante e a africana são profundamente distintas entre si. Embora, tenham existido exceções à regra como foram os casos de escravos que conseguiram comprar sua liberdade, tornando-se homens livres e, até mesmo, lucrando com a exploração de escravos quando estavam na condição de libertos, em geral, a sociedade brasileira em transição (escravismo e trabalho livre) aprofundou os mecanismos de exclusão social dos antigos escravos, o que começou com a escolha em trazer mão de obra migrante ao invés de absorver a força de trabalho cativa (THEODORO et al, 2011).

Para adentrar na análise da divisão territorial-regional (interna e externas) ao Brasil, um indicativo importante é analisar a concentração de renda e as relações de

classe. Em outras palavras, senhores de engenho e -ou- latifundiários, de um lado, escravos, trabalhadores livres ou libertos, de outro, no caso interno brasileiro. Sobre isso, Furtado (2003, p. 51), ao avaliar o Brasil colonial sobre a égide da economia açucareira, demonstrou que apenas 3 por cento da renda gerada naquele período era repassada para a população brasileira, os outros 90 por cento da renda ficava concentrada nas mãos dos proprietários de engenhos e de plantações de cana. Ou seja, os donos dos meios de produção não apenas concentravam o capital produzido como também, segundo a tese do autor, administravam um capital não residente, isto é, parte dele era distribuído por meio do consumo externo das classes proprietárias nacionais que eram, por sua vez, absorvidos por comerciantes estrangeiros. Isso contribuía para que não houvesse no Brasil a distribuição da riqueza socialmente produzida dentro do território e nem a existência de investimentos internos. A classe dominante operava drenando para fora do país a riqueza que não era produzida por ela (FURTADO, 2003).

Iamamoto (2015, p. 128) defende que essa realidade histórica ainda permanece nas estruturas sociais brasileiras, cujo “moderno se constrói por meio do arcaico”, recriando elementos da nossa história colonial em todos os períodos do desenvolvimento nacional. Foi nesses termos que se operou a transição do trabalho escravo para o assalariado no Brasil. Conforme Fernandes (1968), o período compreendido entre a proclamação da República até a “Revolução de 30” é denominado como o primeiro momento, daquilo que se consolidou enquanto o segundo projeto societário dominante no país: a modernização conservadora. Essa transição foi operada de cima para baixo, a um modo muito peculiar brasileiro. Nesse sentido, a Lei de Terras promulgada em 1850 garantiu à transição do modelo produtivo sob os fundamentos de uma estrutura fundiária conservadora, sendo publicada no mesmo ano em que se proibiu o tráfico negreiro no Brasil, por meio da Lei Euzébio de Queiroz. Isso quer dizer que, através do Estado e da formulação das leis, a classe dominante nacional assegurou que o processo lento da abolição da escravidão lhe assegurasse as condições de domínio e exploração do território a partir do uso e a ocupação da terra garantindo, assim, a propriedade privada dela (THEODORO et al, 2011).

No processo lento do fim formal da escravidão, a substituição do trabalho escravo pelo assalariado foi constituída por elementos particularmente excludentes com os ex-escravos, sendo operados dentro do Estado pela classe dominante, sem nenhuma condição de inclusão social aos futuros libertos. De acordo Theodoro (2011), observa-se que nesse momento o Brasil era o país de mais vasta extensão territorial da América

Latina e, em 1850, sua população era de 8 milhões de pessoas<sup>17</sup>. Sobre isso, embora não existam informações precisas sobre a divisão racial exatamente no ano de 1850, é possível traçar uma estimativa proporcional do que representavam numericamente a população branca e negra a partir dos dados disponibilizados no ano de 1872 pelo IBGE, conforme a tabela a seguir:

<b>Tabela 1 – Divisão racial no Brasil no ano de 1872</b>		
<b>Branços- números e percentual do total</b>	<b>Negros e Pardos- números e o percentual do total</b>	<b>Número Total de pessoas no Brasil</b>
3.787.289 pessoas - 38%	6.143.189- 62%	9.930.478

Fonte: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-cor.html>

Pensando quantitativamente o número de escravos por região, os números revelam o seguinte:

<b>Tabela 2 – Número de escravos por região no Brasil</b>		
<b>Região</b>	<b>Ano</b>	<b>Número Total de Escravos</b>
Norte	1864	101.000
Nordeste	1864	774.000
Sudeste	1864	745.000
Oeste e Sul	1864	95.000

Fonte: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/populacao-escrava-no-brasil.html>

<sup>17</sup> Fonte: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>

Quando analisamos as cidades constituídas na época os dados são:

<b>Tabela 3 – Número de escravos por cidades brasileiras</b>			
<b>Estado (ou cidade)</b>	<b>Região</b>	<b>Número de escravos no ano de 1864</b>	<b>Extensão territorial da cidade no ano 2018</b>
Pará	Norte	30.000	1.248.000 KM <sup>2</sup>
Maranhão	Nordeste	70.000	331.983 KM <sup>2</sup>
Piauí	Nordeste	20.000	251.529KM <sup>2</sup>
Rio Grande do Norte	Nordeste	23.000	52.797 km <sup>2</sup>
Paraíba	Nordeste	30.000	56.587 KM <sup>2</sup>
Alagoas	Nordeste	50.000	27.768 KM <sup>2</sup>
Sergipe	Nordeste	55.000	21.910 KM <sup>2</sup>
Pernambuco	Nordeste	260.000	98.312 KM <sup>2</sup>
Bahia	Nordeste	300.00	567.295KM <sup>2</sup>
Ceará	Nordeste	36.000	148.826 KM <sup>2</sup>
Minas Gerais	Sudeste	250.000	586.528 KM <sup>2</sup>
Espírito Santo	Sudeste	15.000	46.095 KM <sup>2</sup>
Rio de Janeiro	Sudeste	300.000	43.696 km <sup>2</sup>
Corte	Sudeste	100.000	Dado não encontrado
São Paulo	Sudeste	80.000	248.209 KM <sup>2</sup>
Paraná	Sul	20.000	199.315 KM <sup>2</sup>
Santa Catarina	Sul	15.000	95.346 KM <sup>2</sup>
Rio Grande do Sul	Sul	40.000	281.748 KM <sup>2</sup>
Goiás	Oeste	15. 000	340.086 KM <sup>2</sup>

<b>Tabela 3 – Número de escravos por cidades brasileiras</b>			
<b>Estado (ou cidade)</b>	<b>Região</b>	<b>Número de escravos no ano de 1864</b>	<b>Extensão territorial da cidade no ano 2018</b>
Mato Grosso do Sul	Oeste	5.000	357.125 KM <sup>2</sup>

Fonte: IBGE.

Se compararmos esses dados com a Inglaterra que, de acordo com Engels (2010), em 1800, chegou ao número de 1 milhão de habitantes, esse país, cuja extensão territorial era de aproximadamente 130.395 km<sup>2</sup>, promoveu a transição do trabalho servil para o assalariado por meio da migração da sua própria população, que saiu do campo e foi para a cidade. Sobre isso, esse fluxo migratório interno, somado à capacidade de acúmulo de capital e desenvolvimento das forças produtivas, possibilitou não apenas as condições para se operar à Revolução Industrial, como garantiu os meios objetivos para se tornar o império daquele período. Ainda em comparativo, a Revolução Industrial reorganizou a cadeia produtiva territorial, pois, como demonstrado, a evolução do maquinário se deu primeiro na área têxtil, sendo a colônia brasileira um dos maiores exportadores de algodão para a Inglaterra. Desse modo, ao contrário do que fez a Inglaterra no mesmo período, o Brasil, cuja extensão territorial e concentração populacional são muito superiores à do império inglês, não priorizou o aproveitamento da força de trabalho ex-escrava que, até 1850, era quem executava todo o tipo de trabalho na colônia, inclusive o da incipiente industrialização causada pela chegada da corte portuguesa, pelo ciclo de ouro e pelo salto temporário da produção de açúcar no Nordeste (THEODORO et al, 2011).

Eram os escravos que executavam a imensa parte das funções produtivas e improdutivas da época no território brasileiro. Essa força de trabalho era quem exercia as atividades domésticas, urbanas, industriais e agrárias. A maior parte dos escravos morava nas terras ou na casa da família que era proprietária de suas vidas. Além disso, muitas famílias proprietárias de escravo de renda média dependiam exclusivamente do trabalho escravo para adquirirem rendimentos. Esse é o caso dos negros de ganho. Eles exerciam diferentes ofícios como artesãos, cozinheiras, vendedores, prostitutas e até pedintes, mas por não terem a liberdade civil, estavam obrigados por lei a passar parte

ou o total daquilo que arrecadavam por meio do seu trabalho aos senhores de escravo (THEODORO et al, 2011).

Essa realidade muda com a abolição da escravidão, em 1888. Ou seja, há 130 anos. A monarquia brasileira durante o processo de independência não absorveu a força de trabalho dos ex-escravos, pelo contrário, ela optou por trazer a força de trabalho migrante europeia. Diante desse cenário, as opções de inserção social dos antigos escravos ficaram escassas, não foi realizada reforma agrária que desse condições aos ex-escravos de terem alguma renda a partir da terra como fez a ex-colônia inglesa norte americana e não foi oportunizada promoção à escolarização. No oposto disso, instituiu-se a Lei de Terras, que significou a restrição drástica das possibilidades de acesso, uso e ocupação, e retirada de renda do solo urbano e rural pelos ex-escravos. A partir dessa legislação só era possível ter acesso à terra por meio da compra ou da herança, anterior a isso era possível reconhecer a posse e o uso da terra apenas pelo tempo e vínculo que se tinha com os seus ocupantes (THEODORO et al, 2011).

Nesses termos, os ex-escravos que foram expelidos das novas funções assalariadas urbanas foram também privados do uso e da obtenção de renda a partir do trabalho na terra. Restando-lhes, quando muito, exercer trabalhos precários e informais, longe das fábricas e de qualquer renda mais recorrente como o salário. Nesse momento da história brasileira, considerando a formação urbana, a sociedade brasileira cria por meio de uma política de Estado uma massa de pessoas sem terra, sem renda e sem trabalho que passam a ocupar os núcleos marginais das áreas urbanas, formando um fenômeno inicial de urbanização por meio de favelas, isto é, uma urbanização precária. No campo, a realidade não foi muito diferente, existiu um grande contingente de ex-escravos que, em razão da falta de alternativas de sobrevivência, permaneceram cumprindo suas antigas funções, na maioria das vezes, exercendo um trabalho sob as mesmas condições que eram dadas enquanto escravos (THEODORO et al., 2011).

Sendo assim, a chegada das relações assalariadas e da formação do Estado Nacional no Brasil se desenvolveram sem que se processassem alterações anteriores ou concomitantes na organização da economia e da sociedade. Isso porque conforme defende Fernandes (1968) as estruturas sociais ficaram intactas durante a inserção do Brasil no circuito econômico global. A primeira etapa da modernização conservadora da sociedade e do Estado, além de possuir elementos racistas na sua composição social e urbana, provocou modificações no formato político, quando transferiu o controle do território, antes exercido pela metrópole, para a classe dominante nacional. Essa

transferência, no entanto, foi realizada sob as marcas de uma dominação econômica que não deixou de existir diante da proclamação da independência. Desse modo, o moderno chegou ao Brasil deixando as estruturas coloniais intactas e apenas incrementando processos modernos a elas. Isso trouxe para o campo e a cidade uma formação territorial, onde no mesmo espaço o velho e o novo coexistem e se reproduzem de acordo com o desenvolvimento societário, criando e recriando as velhas estruturas em novos formatos.

### 2.3 AS BASES DO SURGIMENTO DO DIREITO À CIDADE E A LUTA DE CLASSES NO BRASIL

As bases materiais que possibilitaram a construção de um projeto urbano alternativo ao da classe dominante foram formadas no interior do acirramento da luta de classes no Brasil e no advento da industrialização, sendo esses processos concomitantes ao enfraquecimento do modelo agroexportador. Por esses motivos, essa etapa da história brasileira caracterizou-se pela marca de uma intensa instabilidade política (FERNANDES, 1968). Esse recrudescimento foi protagonizado por dois sujeitos históricos, de um lado, estavam os cafeicultores, noutro a recente classe trabalhadora brasileira que se fortalecia em termos de organização política. Acrescenta-se que parte significativa dos cafeicultores passou a compor também a classe industrial, pois era o setor nacional com maior concentração privada de capital e detentor do controle do Estado Nacional. Dessa forma, assim como na Inglaterra, o surgimento de duas classes sociais antagônicas e uma conseqüente urbanização massiva estiveram atreladas ao fenômeno da industrialização, com a diferença que no caso brasileiro isso significou um processo tardio (FURTADO, 2003).

Dentre os fatores históricos que propiciaram esse novo cenário destacam-se a Crise de 1929 e a 2ª Guerra Mundial. Essas circunstâncias, além de redefinirem as posições entre os países no circuito mundial econômico, contribuíram para a queda nos preços do maquinário industrial a nível global. Por esse motivo, o valor principalmente das máquinas usadas decaiu, como vários países estavam em guerra e tiveram seus territórios devastados por ela, muitas áreas que antes eram fabris foram forçadas a vender o seu maquinário. Ou seja, a maioria dos primeiros equipamentos tecnológicos de grande porte que chegaram ao Brasil foi comprada pelos industriais brasileiros “de segunda mão” dos europeus. Isso implica dizer que parte da força produtiva brasileira

foi importada e o surgimento da industrialização como fenômeno esteve ligado às condições externas específicas indicando, assim, a existência de uma autonomia nacional restrita em relação ao curso do desenvolvimento do país. Esse estado dependente e limitado se torna difícil de ser compreendido quando se pensa na disponibilidade abundante de recursos naturais, populacionais e territoriais existente no Brasil. É por esse motivo que Furtado (2003) defende a ideia que a situação do desenvolvimento produtivo dependente no Brasil atrela-se a um projeto de subordinação conduzido pelo Estado que, por sua vez, é controlado pela elite nacional vinculada aos interesses estrangeiros.

Nesse sentido, até meados de 1930, o Brasil permaneceu com o seu epicentro econômico voltado para o setor agrário. Mas a partir desta década, esse contexto alterou-se de forma gradual e deu origem a um novo ciclo econômico: o industrial. Esse momento surgiu sem a operação de mudanças estruturais na sociedade, como é peculiar à formação social brasileira. Exemplo disso é que o grande latifúndio preservou o seu poder mesmo no advento da industrialização. Para que isso ocorresse, o Estado Nacional exerceu um papel fundamental. As classes dominantes utilizaram o poder estatal para viabilizarem seus interesses socioeconômicos durante a transição do epicentro do modo de produção. Por isso, a classe burguesa brasileira administrou a máquina estatal objetivando a proteção do patrimônio privado, a subalternização dos benefícios nacionais em detrimento dos estrangeiros, e a garantia de restrições a respeito da participação e decisão política do restante da população. Basicamente, ela readaptou o Estado para um novo momento, utilizando-se de velhos mecanismos. Nesse sentido, mesmo em contextos de mudanças, devido às estruturas próprias do Estado brasileiro, independentemente do programa governamental que se aplique, haverá sobre ele os efeitos pertinentes à histórica condição do Brasil de ter o seu desenvolvimento constituído a partir de uma economia dependente e voltada para exportação, além de estar inserido enquanto um país capitalista em intensas e complexas disputas de classes (FURTADO, 2003).

De todo modo, o advento da industrialização brasileira mesmo tardia enfraqueceu os traços de dependência, muito embora não os tenha suprimido. Em outras palavras, o Brasil em nenhuma circunstância da sua formação econômica e social perdeu as suas características enquanto uma economia dependente e exportadora e, tão pouco, o Estado deixou de ser guiado pela hegemonia da classe dominante, porém, o processo de industrialização aprofundou as contradições inerentes aos movimentos

intrínsecos ao capitalismo, inclusive, dentro dos próprios setores dominantes. Esse contexto permitiu algumas alterações expressivas nas relações econômicas que influenciaram o surgimento de inéditas transformações sociais (FURTADO, 2003).

Antes de fazer menções às modificações novas que beneficiaram a classe trabalhadora brasileira se faz necessário indicar algumas características fundamentais da administração burguesa diante do Estado. Dentre elas, duas idiossincrasias do modo de governar da classe dominante brasileira se mantiveram inalteradas ao longo da história. A primeira é precisamente a constante socialização dos prejuízos econômicos em tempos de crise. A segunda é a tendência de privatização das riquezas socialmente produzidas ou disponíveis enquanto recursos naturais. Esses objetivos, primeiro econômicos e secundariamente políticos, desdobram-se em planos de governos e gestão estatal. Uma revisão da história brasileira indica que essa conduta presente na administração nacional é recorrentemente posta como condutor do Estado, sem que haja consulta ou prévio consentimento da população para isso. Ou seja, nessas condições o Estado Nacional possui contornos necessariamente antissocial e antipopular (FURTADO, 2003).

A manutenção das características mencionadas acima só foi possível devido às particularidades históricas do tecido social brasileiro. Primeiro, diz respeito ao tipo de política de migração do trabalho escravista para o assalariado - já comentada anteriormente-, que visou à substituição da mão de obra cativa pela migrante. Isso permitiu a criação de um enorme exército de reserva da força de trabalho e também deu condições à burguesia brasileira de ofertar salários muito baixos e de concentrar altíssimas taxas de lucro e mais-valia, se mostrando assim um processo bem distinto dos países de economia central. Outro elemento histórico foi a existência da superexploração da força de trabalho, sendo isso um elemento essencial e balizador da luta de classes no Brasil. A superexploração é um fator de controle e, ao mesmo tempo, de perseguição da classe trabalhadora brasileira. A esses dois elementos históricos acrescenta-se um terceiro requisito, que é a abundância em recursos naturais e de terra no país. Essas condições particulares contribuíram para sustentar os pilares estruturais necessários ao capitalismo do tipo dependente, cujo papel de controle do Estado é fundamental para a manutenção desse *modos operandi* (LUCE, 2018).

Segundo Marini (2014, p. 101), “o fundamento da dependência é a própria superexploração do trabalho”. Luce (2018) complementa essa ideia e defende não ser apenas a possibilidade de ampla reposição da força de trabalho que determina as

condições para a superexploração, embora seja esse um fator contributivo, mas é necessariamente a própria lei do valor, intrínseca ao capitalismo e responsável pela sedimentação da desvalorização real da força de trabalho, que é capaz de determinar as condicionalidades da dependência. Em outras palavras, o próprio curso do desenvolvimento capitalista enquanto sistema, que segue as tendências de desvalorização permanente da força de trabalho, de expansão territorial e de abertura de novos mercados, é quem determina as condições objetivas para a existência de uma economia dependente. Isso implica dizer que há uma relação desigual, que também é geográfica, entre acumulação, produção e consumo no mundo hegemônico pelo capitalismo, pois é esta a responsável pela criação de redes de subordinação e dominação global. (LUCE, 2018).

Se no sistema escravista, o senhor de escravo precisava comprar a vida humana para ter acesso à riqueza gerada pelo trabalho, no modo de produção capitalista esse acesso passou a ser mediado pelo salário e pela compra exclusiva da própria força de trabalho que, mesmo ligada à vida humana, se enquadra como uma mercadoria. Essa condição criou novas possibilidades de exploração do trabalho alheio, de acumulação e produtividade. Exemplo disso é que, na escravidão, um escravo tinha em média de 8 a 15 anos de expectativa de vida no Brasil, caso ficasse inválido ou morresse sua reposição, enquanto força de trabalho, era cara e difícil de ser substituída. Com o advento do salário, o vínculo entre a força de trabalho e o comprador dela se tornou flexível. Isso facilitou as formas de reposição da mão de obra e criou uma desvinculação aparentemente direta entre produção e reprodução da força de trabalho. Se um trabalhador assalariado fica doente ou morre, as condições objetivas do capitalismo permitem variadas maneiras de substituição dessa força de trabalho (LUCE, 2018).

Em outras palavras, a vida humana inserida dentro do modo de produção capitalista aumentou o seu grau de descartabilidade e, ao mesmo tempo, de funcionalidade ao sistema. Explicando nos termos da lei do valor, quanto maior a oferta da mão de obra menores serão os salários, portanto, menores serão também as condições de sobrevivência para a classe trabalhadora constituindo, assim, relações que beneficiam a classe capitalista nas suas condições de acumular capital. Ou seja, o salário é um meio para a reprodução da vida dentro do sistema capitalismo. Ele é regulado pelas tensões e interesses antagônicos no âmbito da luta de classes. Essa dinâmica inerente ao capitalismo se torna mais complexa dentro do contexto de uma economia dependente. Nesse sentido, diante desta comparação entre capitalismo e escravismo se

pretende indicar que a relação de trabalho e acumulação de riquezas desses sistemas produtivos possuem naturezas distintas. Posto isso, indica-se que essas dinâmicas subsidiaram a concentração e privatização da riqueza socialmente produzida no Brasil, impactando no desdobramento da luta de classes no país (LUCE, 2018).

A lei de acumulação em economias dependentes segue as mesmas dinâmicas constitutivas do capitalismo como um sistema geral, mas encontra-se em funções e níveis produtivos distintos. No Brasil, o fato de ser ter preservado o poder dos grandes latifúndios, que se tornaram mais fortes durante o ciclo econômico do café, permitiu existir os meios para que a burguesia nacional pudesse reduzir seus custos em relação ao investimento e à necessidade de incremento produtivo e tecnológico. Nesse sentido, os cafeicultores, ao invés de investirem no incremento tecnológico da produção, optaram pela compra de mais terra além das que já possuíam. Isto é, na medida em que a terra usada na produção do café se esgotava, a solução tomada pelos latifundiários era de comprar mais terras, sendo que se houvesse incremento e qualificação daquela que já estava em produção, ela poderia atender às mesmas necessidades que a de um hectare novo. Por isso, graças aos recursos abundantes de hectares no Brasil e à indisposição dos cafeicultores de investirem na qualificação da terra, os latifúndios que já eram grandes se expandiram ainda mais, principalmente na região centro-oeste e sudeste. Observa-se disso que, tanto a terra usada e desgastada quanto a terra adquirida, se consolidavam como propriedade privada (FURTADO, 2003).

Isso deixava um vasto espaço territorial improdutivo e privado, sem que os donos precisassem se responsabilizar pelo cumprimento da função social adequada ao uso e a ocupação do solo. Desse modo, provocou a ampliação das desigualdades territoriais, regionais, sociais e econômicas e, ao mesmo tempo, causou a elevação do custo da terra. Esse é um dos aspectos marcantes e presentes na formação social e territorial brasileira no campo e na cidade: a concentração privada da terra. Sendo um fator contributivo para o agravamento das consequências de um país subordinado a uma economia de tipo dependente e de uma urbanização precária. Trata-se, portanto, de uma marca do modo de produção e do desenvolvimento territorial no Brasil (FURTADO, 2003).

Além disso, como mencionado anteriormente, a chegada da industrialização brasileira não implicou no enfraquecimento do grande latifúndio, ao contrário, de acordo com Fernandes (1968) houve uma fusão entre os interesses das burguesias agrárias e industriais. Assim, mesmo não se tratando de um processo harmônico entre

elas, o poder que ambas representavam foi preservado. Durante um quarto de século a classe latifundiária, especialmente a cafeicultura, acumulou e concentrou capital. Isso deu condições a ela de atuar em outras atividades de cunho comercial, financeiro e especulativo. As especulações quase sempre envolviam questões acerca da propriedade do solo urbano ou rural. Desse modo, o processo de industrialização e sua consequente urbanização estiveram umbilicalmente ligados ao latifúndio. Do ponto de vista da formação de cidades, isso quer dizer que quando se formaram as bases de um mercado imobiliário capitalista, ele passou a estar integrado aos interesses do grande latifundiário (MARICATO, 2013a).

Nesse sentido, as relações sociais e históricas brasileiras caracterizam-se pela desvalorização permanente da força de trabalho, do menor custo possível nos investimentos produtivos, na concentração de terra e na elevação do preço dela. Por consequência, tais relações desdobram-se em estruturas urbanas e rurais socialmente precárias. Além desses fatores, existe o elemento dívida externa. Isso porque historicamente a burguesia brasileira recorreu à aquisição de empréstimos para realizar os investimentos necessários aos seus interesses. E, embora a maior parte da população sofra os efeitos desse endividamento, ela não é consultada no momento em que os empréstimos são adquiridos. O endividamento é, inclusive, um dos principais motivos que condicionam à subordinação financeira do Brasil em relação aos outros países. Ressalta-se que a desvalorização do trabalho, o baixo investimento produtivo ou investimento feito a custo do endividamento e a concentração de terra transformam-se em um programa de Estado defendido e administrado pelos setores dominantes. Isso porque ele (o programa) é em si um meio para a preservação do poder das classes dominantes nacionais. Ainda se faz necessário evidenciar que essa condução estatal dominante tem um aspecto peculiar: a capacidade de concentrar e pôr à disposição da elite a renda nacional socialmente produzida, especialmente nos períodos de crise, disso se deriva um processo baseado na transferência dos prejuízos econômicos para o conjunto da população, conforme indica Furtado (2003, p. 173):

“Crescendo os lucros mais intensamente que os salários, ou crescendo aqueles enquanto permaneciam estáveis, é evidente que a participação dos lucros total da renda territorial tendia a aumentar. Na etapa de declínio cíclico, havia uma forte baixa na produtividade econômica do setor exportador. Pelas mesmas razões da alta cíclica frutos desse aumento de produtividade eram retidos pela classe empresarial, na depressão os prejuízos da baixa de preço tenderiam a concentrar-se nos lucros dos empresários do setor exportador. Não obstante, os mecanismos pelo qual a economia corrigia

o desequilíbrio externo- o reajustamento da taxa cambial- possibilitava a transferência do prejuízo para a grande massa consumidora”.

Desse modo, os traços que marcam a formação do território e do Estado brasileiro são pautados constante influência da classe dominante no sentido de preservar a propriedade privada, a concentração da renda nacional, a transferência dos prejuízos econômicos para o conjunto da população nos períodos de crise e, principalmente, preservar os interesses dominantes em forma de rearranjos políticos ao longo da história brasileira. É justamente por meio desses traços que se ampliam as tensões no contexto contraditório da luta de classes no país. Se, de um lado, a industrialização brasileira não representou uma ruptura com os laços coloniais e subalternizados, do outro, ela significou a ampliação do trabalho assalariado, o desenvolvimento das forças produtivas e a concentração massiva urbana. Além disso, com a intensificação da indústria a produção nacional passou a visar o atendimento em maior escala do consumo interno, o que contribuiu na redução do fluxo de exportações (FURTADO, 2003).

Do final século XIX até a metade do século XX, configurou-se a implementação de um projeto de modernização conservadora. Esse processo “modernizador” não esteve restrito à condução imposta pela classe burguesa, pois, diante de um tecido social imbricado pela contradição e luta de classes, ele também influenciou o fortalecimento da classe trabalhadora e das suas estruturas organizativas. O surgimento desse segmento popular promoveu o acúmulo de forças capaz de pressionar o Estado e a elite dominante para o atendimento dos interesses coletivos da sociedade. Foi, portanto, nos marcos históricos da divisão social de classes que surgiram as células complexas do já então complicado e excludente urbano brasileiro (MARICATO, 2013a).

Conforme Maricato (2013a), o processo de formação da classe trabalhadora brasileira e seu fortalecimento tomou dimensões profundamente urbanas e constituiu um sujeito histórico capaz de polarizar política, econômica e territorialmente com a classe dominante, mesmo tendo suas forças mais restritas em razão da ausência da posse dos meios de produção e do controle do Estado. Dessa forma, a formação das cidades brasileiras acompanhou a estruturação da classe trabalhadora no advento da universalização do trabalho assalariado. Por isso, é válido constar que a luta de classes no Brasil apresenta uma questão social<sup>18</sup> majoritariamente expressa e vivenciada nas

---

<sup>18</sup> A questão social é “apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura [...] e é, também, rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a elas resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 2011, p. 27–28).

idades, justamente porque nesse espaço é onde se tem a maior concentração de pessoas e também é o local em que ocorrem, em maior grau, as relações de produção e reprodução do capital. Em números, no final do século XIX, 10% da população vivia em cidades e no final do século XX esse percentual alcançou a casa de 81, 2% (MARICATO, 2013a, p. 16). Desse modo, foi a partir da industrialização tardia que o Brasil viveu um intenso período de migração do campo para as cidades e viveu uma consequente concentração urbana.

Nesse sentido, a questão social no surgimento da industrialização tardia enquanto fenômeno pode ser percebida por intermédio de algumas expressões que denotam a relação entre as alterações econômicas e a formação urbana. Primeiro, a política de redução dos salários, como modo de gestão, produção e fruto da superexploração, que é derivada das próprias bases de uma economia dependente, afetou principalmente as populações urbanas. Essas não tinham condições de compensar a baixa salarial por meio do consumo de alimentos produzidos pela agricultura de subsistência. Portanto, uma parte expressiva da população dependia integralmente dos salários para sobreviver. Segundo, a política estatal presente no início da industrialização, além de atuar na redução dos salários, também incidiu no aumento do pagamento de impostos. Esses, por sua vez, eram direcionados ao pagamento da dívida externa, sem que o Estado fosse capaz de contrabalancear os efeitos negativos na qualidade de vida das populações em decorrência dos baixos salários. Ou seja, o Estado interferia duplamente nas condições de vida das massas, porque retinha parte da riqueza que ficava concentrada no fundo público e não devolvia à população em forma de bens públicos, o que aumentava evidentemente a pressão nas condições de sobrevivência da classe assalariada urbana e rural (BIONDE E TOLEDO, 2018).

Contudo, a questão social, que é dotada de contradição, produziu também os meios para o surgimento de importantes iniciativas e organizações coletivas de trabalhadores urbanos e rurais, que contribuíram para intensificar e qualificar as lutas populares, inclusive as de cunho armado. Um exemplo emblemático dessa polarização desdobrada a partir do agravamento da questão social foi a Greve Geral de 1917, iniciada em São Paulo, e a criação dos sindicatos com destaque para os metalúrgicos e ferroviários. Esse fortalecimento da organização da classe trabalhadora, somada à revolta popular, que foram originadas em parte por causa das políticas excludentes do Estado, forjaram as bases para uma reação articulada da classe operária urbana e campesina, inaugurando um contexto novo na história brasileira. Esse contexto obrigou

o Estado, que é hegemonicamente dominado pelas classes dominantes, a fazer concessões aos trabalhadores. A respeito de algumas conquistas adquiridas nesse período histórico, destaca-se a criação da previdência pública e das leis trabalhistas, que mesmo restritas aos trabalhadores formais significaram avanços importantes naquele momento (BIONDE E TOLEDO, 2018).

É nesse ambiente de intensa concentração populacional e acirramento da luta de classes, que surgem as primeiras manifestações de uma agenda urbana alternativa a da classe dominante. Ela veio acompanhada de reivindicações inéditas acerca do uso e propriedade da cidade, criando assim um novo debate público e uma agenda a respeito do desenvolvimento urbano e social, cujo caráter é de fundamentação coletiva e popular, porque visa atender os interesses da maior parte da população. Esse projeto urbano, construído a partir da perspectiva social, configurou-se como um fundamental paradigma para orientar outro tipo de desenvolvimento urbano no Brasil. É por isso que ele teve uma influência significativa no processo de redemocratização e na materialização dos principais avanços obtidos na gestão urbana brasileira (ROLNIK, 2017). Explica-se que, na década de 1930 até 1960, não se falava ainda em Direito à Cidade, porque, efetivamente, tal conceito só surgiu em 1968 na França. O primeiro autor a definir esse conceito foi Henri Lefebvre e ele só chegaria ao Brasil com mais vigor aproximadamente em 1980. Isso porque a autocracia burguesa militar que controlava a sociedade brasileira perseguiu e cerceou a entrada e o desenvolvimento de teorias críticas no país. De todo modo, independente do período, toda definição teórica é antes uma realidade concreta e o conceito de Direito à Cidade está mediado pelas necessidades reais da sociedade em relação ao espaço em que vive. Ou seja, é uma demanda real que advém das necessidades humanas (ROLNIK, 2015).

Em termos marxistas, o Direito à Cidade relaciona-se diretamente com os valores de uso social, sendo eles parte das reivindicações e da luta social inerente à sociedade contemporânea. É por isso que o gérmen de uma nova agenda urbana nasceu no contexto efervescente da luta de classes brasileira, que passava pelo processo de industrialização tardia, quando os trabalhadores urbanos e rurais ganharam espaço e passam a questionar os moldes do uso e da ocupação do solo urbano, bem como a sua integração com o campo. Mais precisamente foi no período compreendido entre 1930 até 1950, que se abordou coletivamente as primeiras reivindicações que viriam a compor o entendimento sobre Direito à Cidade. Sobre isso, coletivamente foram sendo postas na agenda pública necessidades coletivas, que passaram a se tornar também um

programa político e urbano alternativo ao das classes dominantes: transporte público e gratuito; saúde pública e gratuita; melhoria nas condições de trabalho; acesso ao saneamento básico; direito à moradia; maior participação na riqueza produzida socialmente, distribuição de renda, etc. Quando as reivindicações coletivas surgem na esfera pública, efetivamente dois projetos societários distintos, que também são projetos urbanos, entram em rota de coalizão (CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 2002).

Desde o curso da colonização, passaram-se quatrocentos e trinta anos até que se conjugassem as condições históricas e o acúmulo de forças suficientes para que segmentos socialmente alijados das escolhas políticas e econômicas do país construíssem meios para incidir e disputar a direção do projeto societário do país. Tal condição possibilitou algumas conquistas para a classe trabalhadora, iniciadas principalmente nos Governos Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart. Esse contexto de avanços da classe trabalhadora não era endógeno e nem limitado ao Brasil, porque a Guerra Fria apresentava ao mundo a polarização entre dois projetos societários: o capitalismo e o socialismo. Isso obrigava à classe dominante mundial a responder os trabalhadores ora com concessões em formato de direitos, ora com a imposição da repressão e subordinação a partir do uso da força (ROLNIK, 2017).

Independente da heterogeneidade de ambos os projetos (socialistas e capitalistas), o conflito entre os paradigmas desses distintos modos produtivos estavam em disputa no mundo e influenciaram efetivamente as dinâmicas sociais até a queda do muro de Berlim, em 1991. No Brasil, assim como na maior parte da América Latina, a luta de classes teve desdobramentos específicos, mas similares. Até 1960, vários países latinos lutavam por maior participação política, reconhecimento de direitos e alguns incluíram na disputa uma tentativa de ruptura com o modo de produção capitalista. Portanto, isso não era um processo isolado e restrito ao Brasil, mas sim um fenômeno global (MARINI, 2014).

Nesse sentido, a luta de classes potencializada pela industrialização trouxe avanços populares, conquistas e mudanças favoráveis a classe trabalhadora, o que causou uma reação por parte dos setores dominantes. Essa contraofensiva conservadora resultou em um movimento amplo, que na América Latina uniu as forças de segmentos expressivos dos poderes militares latinos, das classes burguesas nacionais, que subordinadas aos interesses capitalistas e imperialista norte-americano, desencadearam vários Golpes Militares em todo o continente. O Golpe militar de 1964 vivido no Brasil foi consequência dessa reação conservadora. Essa saída repressiva e antidemocrática

para conter os avanços populares, visava, em especial, os seguintes objetivos: reprimir a classe trabalhadora; impedir (ou controlar) os avanços coletivos, pois eles interferem nas relações produtivas e nas estruturas de poder e territoriais; mas, principalmente, objetivava coibir ou evitar o desenvolvimento de processos revolucionários que rompessem a ordem do sistema capitalista (NETTO, 2015).

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos e a Rússia lideravam os blocos políticos e territoriais antagônicos, ambos tinham interesse nos países latinos (NETTO, 2015). Nesse sentido, foi a partir da reação conservadora que se implementou à força e ao custo de vidas humanas, a primeira experiência neoliberal no mundo, estruturada a serviço dos interesses norte-americanos. Ela foi concebida por meio do Golpe de Estado Militar Chileno, em 1973. Sobre isso, Pinochet, o ditador que conduziu enquanto um agente duplo o golpe, comandou ações estatais que seguiram os preceitos estabelecidos pelo neoliberalismo, agindo no sentido de regredir e desfazer às conquistas populares que estavam sendo operadas pelo governo deposto - este tinha sido eleito democraticamente, o Governo do Presidente Salvador Allende-. A Ditadura Chilena destruiu as políticas públicas de moradia populares, de economia solidária nas fábricas, desmontou a política de gratuidade no transporte público, isto é, de maneira profundamente violenta, ela implementou a agenda neoliberal desmontando todas as conquistas populares realizadas por um governo de caráter popular (HARVEY, 2013).

Ao que tange o Brasil, de acordo com Fernandes (1968, p.35), de 1930 a 1960 o país experimentou convulsões políticas altamente dramáticas, que poderiam ser citadas em destaque às seguintes: 1) revolução burguesa política (1930); 2) a rebelião paulista (1932); 3) a primeira ditadura conduzida por Getúlio Vargas, que reorganizou e polarizou as disputa de poder no Brasil (1937); renovação da democracia liberal capitalista, seguida do suicídio do Presidente eleito Getúlio Vargas (1964), causado pelas sabotagens e instabilidade política induzida por setores capitalistas e imperialistas opositores a esse Governo<sup>19</sup>; a renúncia de Jânio Quadros (1961) e após amplas conspirações que visavam desestabilizar o Governo de João Goulart, foi efetivada em 1964 a Ditadura Militar. Para Netto (2015), o golpe militar de 1964 não se resume a um intento golpista dos militares, mas trata-se, sobretudo, da institucionalização de um modelo autocrático burguês, como se pretende apresentar adiante.

---

<sup>19</sup> Essa argumentação pode ser encontrada também na obra do José Paulo Netto: Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social pós-64.

A ruptura democrática de 22 de abril de 1964 se desenvolveu sobre contornos e relações sociais importantes ao debate sobre o Direito à Cidade, sendo importante detalhá-los. A cisão democrática significou um violento aborto das iniciativas populares que eclodiram no período anterior, ora em forma de reivindicações, ora em forma de conquistas, ora em forma de organização e disputa política. De todo modo, nem todas as conquistas foram possíveis de serem desmanteladas, principalmente, as leis trabalhistas e as células iniciais daquilo que mais tarde se tornariam as estruturas de uma previdência pública. Isso porque a incidência das lutas populares na disputa pública criaram uma coesão interna na sociedade que nem mesmo a Ditadura Militar foi capaz de destruir aquelas conquistas sociais (IAMAMOTO, 2015). Contudo, o campo de forças progressistas brasileiro, que se construiu ao longo do período, consolidando-se efetivamente enquanto um projeto político, social e econômico alternativo ao projeto dominante, foi derrotado pelo Golpe Militar e perdeu a pequena fração de administração do Estado que possuía e, que era capaz de ecoar internamente na máquina pública às reivindicações populares. Antes de isso acontecer os dois campos, dominante e progressista, estavam divididos. O primeiro encontrava-se fragmentado por três setores: um que visava à continuidade da política econômica orientada pelos marcos do desenvolvimento capitalista autônomo e nacionalista, que tinha se tornado hegemônico na transição do epicentro agrícola para o industrial; outro que desejava retomar os lócus de atuação do modo de produção e reprodução orientados por um desenvolvimento dependente e associado com fortes vínculos imperialistas e, por último, o terceiro, que era composto por setores médios na sua maior parte organizados por ideologias fundamentalistas e religiosas. Todos esses segmentos contaram com a sustentação da força militar. Já o campo progressista era composto também por tendências capitalistas de viés nacionalista, movimentos populares, sindicalistas, pastorais eclesiais e partidos políticos, essas forças se dividiram em posições que apontavam para perspectivas revolucionárias e outras para um desenvolvimento baseado em reformas capitalistas (NETTO, 2015). Nesse sentido, foram essas forças plurais e diversas que dimensionaram de um lado o projeto vitorioso e dominante, que deflagrou o Golpe Militar e, do outro, o campo derrotado, o setor progressista.

Antes da efetivação do golpe, houve uma intensa movimentação sociopolítica engendrada de 1963 a março de 1964, que desestabilizou o Governo Goulart, e redimensionou a luta de classes no Brasil. Os aspectos que possibilitaram o sucesso golpista dizem respeito em certa medida ao arco de alianças do Governo Democrático e

Eleito. Este foi perdendo relativa autonomia política, em certa medida, por subestimar o quadro econômico da crise capitalista que estava em curso na época, noutra parte, por conta das divisões estratégicas e táticas do campo progressista. Enquanto isso, a direita que vinha de um longo processo conspiratório adquiriu forças e adesões, “com utilização intensiva das instâncias do aparelho estatal sob o seu controle e com posições que detinha e que ampliava na sociedade civil, calcado em um veloz deslocamento de forças vacilantes” (NETTO, 2015, p.41).

Desse modo, foi em razão da força imposta pelos golpistas que a democracia foi abatida e os setores populares, assim como o conjunto de reivindicações que representavam incluindo o Direito à Cidade, foram novamente alijados do debate público e dos espaços de decisão. A derrota progressista significou, portanto, uma solução política do campo conservador. Ela pode ser compreendida, ao mesmo tempo, como um pacto contrarrevolucionário e uma retomada ao padrão de desenvolvimento econômico-político dependente e associado do capitalismo brasileiro (NETTO, 2015).

#### 2.4 A TRAJETÓRIA DO DIREITO À CIDADE NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Pelos motivos apresentados no tópico anterior, não é por acaso que o debate sobre o Direito à Cidade só voltou a ganhar força enquanto uma agenda urbana alternativa, apenas quando a Ditadura Militar apresentou sinais de enfraquecimento, entre as décadas de 1970 e 1980. A partir daí o campo progressista iniciou a retomada de fôlego e a reorganização política, que desaguaram em fortes expressões da luta popular como a campanha das Diretas Já, a Greve Geral do ABC Paulista e a criação do Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Contudo, o tipo de gestão urbana do Governo Ditatorial trouxe impactos profundos para a formação das cidades brasileiras. E, nesse sentido, o Direito à Cidade no Brasil surgiu, primeiro, como uma demanda concreta na vida da população e, secundariamente, como a antítese do modelo ditatorial. Se a Ditadura Militar cerceou os direitos políticos, a nova agenda urbana apresentou o Orçamento Participativo como forma de gestão pública conduzida pelo protagonismo popular. Se o Regime aumentou a exclusão das favelas, vilas e locais afetados pela pauperização e violência, a agenda democrática da cidade apresentou a proposta de integração e de combate à segregação urbana. Isto é, muitas das propostas do novo

modelo urbano constituíram-se como uma contraposição às experiências vividas durante a vigência da política ditatorial (GRAZIA DE GRAZIA, 2002).

A Ditadura Militar teve que estruturar políticas urbanas que visaram responder às expressões sociais oriundas da crescente urbanização no Brasil. Durante o Regime foram postas algumas iniciativas de gestão que giraram em torno da “modernização urbana” e do planejamento das cidades. Essa pretensa racionalização do urbano, administrada pelo Governo Militar, pode ser resumida em seu próprio lema: “remover para promover”. Em suma, a perspectiva desse governo girava em torno da crença de que a técnica solucionaria os conflitos de classe e as suas expressões, como a falta de moradia, o aumento da violência, da densidade territorial, da pobreza e outros. Basicamente, as políticas do governo ditatorial funcionaram no sentido de afastar a pauperização e a violência dos lugares centrais das cidades, consolidando o lugar do pobre e o do rico (ROLNIK, 2015).

A racionalização se traduzia na técnica de manter a ordem do *status quo* criado pelo capitalismo, em um país que sequer superou suas estruturas coloniais desiguais. Isto é, a Ditadura consolidou a gestão de uma cidade cindida sob o manto ideológico da tecnocracia. Sendo assim, o tecido territorial já segregado aprofundou as suas divisões e o seu formato excludente nesse período. E, embora a Ditadura Militar tenha sido formalmente extinta, o seu pesado legado permanece vivo. No entanto, o contraponto diante de tal visão e gestão é a luta pela Reforma Urbana, que encontra dificuldades de preservar as suas conquistas obtidas após a redemocratização. Dentre alguns elementos da herança militar está a lógica urbana da marginalização. Tal perspectiva segue durante anos sendo a regra da produção habitacional no Brasil, mesmo nos governos progressistas, impondo, assim, diversos obstáculos para a consolidação efetiva de um modelo urbano democrático e social. Portanto, o ideário defendido e acentuado pela Ditadura Militar da moradia sem cidade, sem dignidade e sem cidadania, é a marca ainda da gestão pública urbana no Brasil, que não apresenta sinais de ser superada no curto prazo.

Compreendendo a produção de moradia como um dos fatores mais relevantes da urbanização, é possível mensurar o impacto dessa lógica no desenvolvimento urbano no Brasil. Concretamente, a gestão ditatorial teve um direcionamento gentrificador do espaço, cujo papel do financiamento público foi indispensável para a consolidação dessa política. Para esse fim, foi criado o Banco Nacional de Habitação- BNH e o Sistema Nacional de Habitação-SNH. Para Rolnik (2015, p.282), “o lançamento do BNH foi

fruto da coalizão de interesses empresariais, particularmente ligados à indústria da construção civil”. Esse escopo de intenções econômicas, que compuseram as funções do BNH e do SNH, foram lapidadas em uma agenda política por meio do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais-IPES. Esse instituto foi criado, em 1961, por empresários guarnecidos pelas doações do governo norte-americano e tinha como objetivo principal formular uma contraofensiva à ascensão de João Goulart. Dessa forma, não é por acaso que a primeira presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, defendia a ideia de que era importante priorizar a produção habitacional porque “a casa própria faz do trabalhador um conservador que defende o direito de propriedade”<sup>20</sup>. Por isso, na Ditadura Militar a construção de moradia exercia uma dupla função: ideológica e econômica. Essa concepção foi rigorosamente formulada e divulgada pelo Banco Mundial, estrategicamente posta em prática nos países de economia dependente, como veremos adiante.

A produção habitacional, nesse período, privilegiou os apartamentos, que eram destinados em sua maioria às camadas médias. Por esse motivo, em 1964, mesmo ano da criação do BNH, foi editada a lei de incorporações imobiliárias, que “permitia o estabelecimento de condomínios e a individualização da alienação de cotas-parte, ou seja, a compra e venda de apartamentos” (ROLNIK, 2015, p.280). Isso favoreceu as empreiteiras com a redução dos custos na produção e, ao mesmo tempo, permitiu a elas venderem várias unidades em um mesmo espaço, maximizando as possibilidades lucrativas da terra. Do ponto de vista ideológico, essa política esteve alicerçada na ideia de que o combate ao déficit habitacional se dava por meio do atendimento a uma demanda reprimida de casas próprias a serem construídas, como se naturalmente a demanda e a produção habitacional fossem automaticamente ajustáveis. Esse tipo de lógica e de construção foi predominante durante o Regime embora não atendesse às necessidades coletivas, uma vez que a maior fração dos investimentos e recursos públicos era destinada às faixas populacionais de renda média, que representavam menos de 20% da demanda por moradia naquele momento. Além disso, não havia muitas restrições para o número de aquisições de imóveis subsidiados pelo governo. Nessa época, pessoas com mais rendimentos compravam diversas habitações subsidiadas por políticas estatais, especialmente apartamentos, e os destinavam para fins econômicos, como aluguéis imobiliários. Isso fez com que a função social das moradias

---

<sup>20</sup> Citado por Rolnik (2015, p. 282).

efetivamente servisse mais para fins especulativos do que para o seu valor de uso de moradia (ROLNIK, 2015).

Por outro lado, mesmo representando a maior parcela da demanda, aproximadamente 90% dela, a menor quantidade dos recursos públicos foi destinada à construção de habitações para as pessoas de baixa renda. Acrescenta-se a isso que, além de não ter proporcionalidade no uso dos recursos públicos, a avaliação da relação produção de moradia e necessidade social não considerava a existência dos vazios urbanos. Isto é, dos imóveis que não cumprem nenhuma função social, bem como servem apenas para garantir formas especulativas de valorização financeira de certas áreas urbanas (ROLNIK, 2015). Inclusive, Maricato (2011) defende a posição de que é inconsistente a definição de déficit habitacional, porque não há falta de moradias construídas no Brasil, o que há é a ausência de acesso aos imóveis que cumpram a função exclusiva de morar e sejam destinados principalmente às pessoas de baixa renda. Nesse sentido, essa perspectiva se contrapõe à ideia de que, naturalmente, demanda e produção se equilibram dentro do sistema capitalista.

É por isso que o Regime Militar, ao partir dessa concepção sistêmica na formulação e execução das políticas habitacionais, aprofundou a exclusão dos segmentos historicamente expostos às formas precárias de moradia como os moradores de áreas de risco; a população em situação de rua, as famílias com renda de até um salário mínimo, dentre outras. A regra válida para a Ditadura Militar era de promover moradias sem cidade para determinado perfil de pessoas. Essas construções ficavam longe dos centros urbanos e, por essa razão, contribuíram para o surgimento de vários bairros dormitórios. Na imensa maioria das situações, os terrenos eram direcionados aos empreendimentos localizados em áreas que não dispunham de serviços e nem de equipamentos urbanos, como transporte público, infraestrutura sanitária, escolas, postos de saúde ou acesso às oportunidades de trabalho ou geração de renda. Exemplos emblemáticos dessa política são as Companhias de Habitação Popular- Cohab, como se observa nos casos da Vila Kennedy, Cidade de Deus, no Rio de Janeiro e do conjunto habitacional José Bonifácio (Itaquera II e III), em São Paulo. Este último foi executado entre 1978 e 1982 sendo o maior empreendimento desse tipo realizado nesse estado com 19,6 mil unidades, em uma gleba de mais de 1 milhão de metros quadrados construídos, com a população estimada em 76,8 mil habitantes. Tais números expressam a intensificação provocada da densidade demográfica por área, em localidades completamente desprovidas de qualidade urbana, que passaram a ser os locais de

moradia sem cidadania de muitas pessoas, e, que, até os dias atuais, demonstram as marcas e consequências de uma política habitacional segregadora e excludente (ROLNIK, 2015).

As duas perspectivas (ideológica e econômica) da política ditatorial representaram um desastre do ponto de vista do Direito à Cidade. Na visão ideológica, a cidade da Ditadura Militar, além de fomentar a divisão territorial entre as classes e impulsionar a defesa pela propriedade privada, era também a cidade do toque de recolher, da cultura regulada, da repressão às atividades políticas e artísticas, da divisão do local de morar e o de trabalhar impulsionando, assim, a alienação em todas as dimensões da vida humana. Enfim, era (e ainda é) o urbano ideal para obedecer sem questionar, para o aumento do individualismo e da não participação coletiva da vida pública, da não ocupação dos espaços públicos, da subordinação e da aceitação forçada aos padrões de acumulação do capital, ou seja, uma cidade funcional ao sistema e desumanizada. Na sua função econômica, ela representou a cartilha do Banco Mundial, órgão financeiro externo ao Brasil, cujo ideário foi expresso nacionalmente a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1970. Esse Plano pautou como deveriam ser usados os recursos da política habitacional no Brasil, que eram compostos em sua maioria pelas verbas oriundas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço- FGTS, cujos rendimentos advinham da poupança compulsória imposta aos trabalhadores, somadas aos recursos de origem patronal. Nesse sentido, embora os trabalhadores financiassem a política habitacional por intermédio da renda retirada diretamente do seu salário, eles não possuíam o poder de participar das decisões sobre a gestão urbana no Brasil (MARICATO, 2013a).

A gestão urbana da Ditadura Militar, durante 20 anos, acumulou problemas de várias ordens, como o crescente número de inadimplentes da política habitacional, o financiamento do SNH dependente do FGTS em um contexto econômico de crescente endividamento do país e das famílias, o aumento do desemprego e da violência, dentre outros elementos sociais e econômicos. Esse cenário contribuiu para a extinção do BNH e praticamente do SNH, em 1986. Nesse sentido, as experiências negativas vividas pela população em decorrência de uma urbanização precária somadas ao enfraquecimento da Ditadura Militar possibilitaram o fortalecimento do projeto urbano orientado pelo Direito à Cidade. Os conceitos construídos a partir dessa perspectiva ganharam espaço relevante no debate público brasileiro. Essa inédita concepção do urbano no Brasil que surgiu em resposta à realidade das cidades brasileiras contribuiu para a formação de

diversos movimentos sociais, cuja pauta vinculava-se à luta pela Reforma Urbana e Moradia Digna. E, embora Lefebvre (2001), o autor que definiu pela primeira vez o conceito de Direito à Cidade tenha o feito, em 1968, na França, essa concepção só chegou ao Brasil em 1980. No entanto, mesmo que o ideário desse autor tenha influenciado diversos segmentos da luta urbana brasileira, o fator mais relevante de orientação da proposta à construção de um novo urbano no país foi, de um lado, as demandas concretas que nasciam das experiências urbanas vividas pelas pessoas no contexto urbano brasileiro e, de outro, às lutas populares que se acumularam nacionalmente desde a década de 1920. Esses elementos foram os principais responsáveis para que se pudessem conjurar as condições de se avaliar, pensar e almejar um tipo novo de cidade guiada por funções sociais distintas daquelas peculiares ao urbano do capital.

Tal argumento faz sentido quando se entende o que é o direito à cidade. Esse possui uma noção ampliada e combinada do urbano e do acesso aos direitos. Em outras palavras, direito à cidade é o direito à moradia digna, ao trabalho digno, à saúde, à educação, mas é muito mais que isso. Ter direito à cidade consiste no entendimento de que a cidade é construída pelo trabalho coletivo e social, e se assim o é, ela é um bem público, vivo e pertence à humanidade. De acordo com o autor, o urbano precisa ser integrado e pensado a partir das necessidades humanas, sem que existam funções predominantemente especulativas e econômicas, não pode reduzir-se a ser um mero espaço da divisão sociotécnica do trabalho, da reprodução da força de mão de obra e da produção capitalista. A cidade enquanto um bem público e coletivo não deve ser objeto da apropriação privada, nem mesmo naquilo que se refere à moradia. Ela que é construída pelas pessoas precisa ser moldada para o atendimento das necessidades coletivas em primazia. Nesses moldes, o planejamento urbano não deve servir para enquadrar ou mascarar uma realidade desigual dentro da cidade, mas deve combater as desigualdades para que se tenha uma cidade igual. E a igualdade aqui não é entendida como a padronização do urbano, ao contrário, quando se pensa em humanidade é preciso entender a sua pluralidade e heterogeneidade, várias são as culturas, as necessidades, as formas de ser e de existir. Portanto, o urbano igual é o espaço no qual a riqueza socialmente produzida seja distribuída e materializada na formação das cidades. E a partir do qual se possibilite, por meios de condições materiais adequadas, a manifestação das mais variadas formas de ser humano e de integrar-se ao espaço

urbano. Em outras palavras, mudar a cidade implica necessariamente mudar a sociedade. Sobre isso Harvey (2013), ao citar Park (1968), diz que a cidade é:

[...] a mais consistente e, no geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo onde vive de acordo com o desejo do seu coração. Porém, se a cidade é o mundo que o homem criou, então é nesse mundo que de agora em diante está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo (PARKER, 1968 apud HARVEY, 2013, p.27).

É por isso que a participação popular na formação das cidades é intrínseca ao entendimento de Direito à Cidade. Isto é, se homens e mulheres criam por meio do trabalho a cidade, essa relação entre criadores e criatura precisa ser orientada por uma ação ativa, consciente e direcionada entre a sociedade e o espaço que ela mesma constrói. Nesse sentido, mais do que um conjunto integrado de legislações, para Lefbvre (2001), o Direito à Cidade é uma ruptura com o modelo urbano da cidade do capital, pois se baseia em outros paradigmas e funções sociais da terra e da cidade. Dessa forma, o urbano deve promover o equilíbrio ambiental, social e o bem-estar de todos os seus habitantes. Nessa perspectiva, a cidade deve permitir a distribuição de renda, principalmente com base na oferta de serviços públicos de qualidade, além de possibilitar o trabalho livre da alienação e vinculado à qualidade de vida. Os direitos gestados e acessados devem ser, sobretudo, direitos humanos: amar, conviver, estudar, existir, trabalhar, preservar os recursos naturais para gerações presentes e futuras, participar das decisões políticas e econômicas, dentre outros. Ou seja, a cidade deve ser construída de pessoas para pessoas, suas funções devem ser sociais e coletivas, não privadas, tão pouco restritas e mediadas em termo de acesso pelo dinheiro (LEFBVRE, 2001).

No Brasil, com o fim da Ditadura Militar, surgiram diversos documentos e iniciativas que contiveram a proposta de Direito à Cidade. Além de aparecerem experiências regionais significativas de gestão urbana, que imprimiram os conceitos desse direito no âmbito da gestão pública. Esses foram os casos da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, em 1989 e dos feitos pioneiros de inserção e reconhecimento das favelas no âmbito do planejamento urbano, de Recife e Belo Horizonte, em 1980, a partir da criação das Zeis- Zonas Especiais de Interesse Social. Essa nova forma de gestão e de concepção urbana esteve atrelada aos sujeitos históricos que integram o campo progressista brasileiro e a luta pela Reforma Urbana e Moradia

Digna. Justamente por esse motivo, os conteúdos que fizeram parte das publicações legais só puderam ser mais bem elaborados e concluídos após a redemocratização do país, cujo período foi encerrado a partir do novo golpe jurídico parlamentar, em 2014, que depôs a Presidenta Dilma Rousseff. Nesse sentido, esse contexto abriu incertezas a respeito da permanência ou não dos avanços conquistados no âmbito do Direito à Cidade no Brasil, que trataremos a seguir.

De todo modo, o período de redemocratização possibilitou significativos avanços jurídicos no que diz respeito ao Direito à Cidade, que foram os resultados de um longo processo iniciado antes da Ditadura Militar. A respeito do caminho institucional do Direito à Cidade no Brasil, registra-se que o seu início foi dado no Governo do João Goulart, momento histórico em que ocorreu a primeira tentativa de pôr em discussão e aprovação no Congresso Nacional uma proposta ainda limitada de Reforma Urbana, que previa, dentre alguns elementos, alterar as funções sociais da terra e da moradia no Brasil, além de democratizar o espaço da cidade e do campo. No entanto, além dos motivos históricos citados no tópico anterior, essa iniciativa foi derrotada e arquivada devido ao lobby e as articulações realizadas pelos setores imobiliários, empresários da construção civil, proprietários de terras, Federação do Comércio, Federação de Indústrias, Sindicato dos Corretores, dentre outros (GRAZIA DE GRAZIA, 2001).

No enfraquecimento da Ditadura Militar, por volta de 1977, essa discussão foi minimamente retomada. Nesse período, foi criada uma versão da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano, que ainda continha fortes traços tecnocráticos e excludentes, mas também demonstrou disposição de regular as ações especulativas do mercado imobiliário, que foram extremamente alimentadas pela política habitacional do Regime Militar, como demonstrando antes. Tal iniciativa se deu a partir do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano ligado ao extinto Ministério do Interior. Nesse momento, surgiram ainda que, de forma frágil, várias articulações entre sociedade civil organizada e setores acadêmicos, inclusive, esses atores mais tarde viriam a formar os movimentos sociais de luta urbana e pró-moradia, especialmente o Fórum Nacional Pela Reforma Urbana. (GRAZIA DE GRAZIA, et al, 2002).

Após sofrer várias alterações, cortes e regressões, principalmente no tocante à regulação do mercado imobiliário, aquela proposta de Lei de Desenvolvimento Urbano foi transformada no Projeto de Lei 775/83, em 1983, ainda sob a vigência da Ditadura Militar. Antes disso, para além da institucionalidade, em 1982, a Confederação

Nacional dos Bispos lançou um documento chamado Solo Urbano e Ação Pastoral, que lembrou “as graves injustiças e os estoques de terra com fins especulativos urbanos” no Brasil, o que contribuiu para exercer pressão institucional (GRAZIA DE GRAZIA, et al., 2002, p. 21). Inicialmente, a PL 775/83 projeto propôs questões de extrema relevância ao uso e à ocupação do solo urbano, propondo mecanismos como o usucapião, o imposto progressivo, a edificação compulsória, o reconhecimento da legitimidade de atores sociais organizados na gestão urbana, como as associações de moradores, por exemplo. Contudo, os mesmos segmentos sociais que barraram a discussão do projeto proposto no Governo Goulart, foram os que a partir de forte campanha nos meios de comunicação de massa e, mais uma vez, por meio da atuação em lobby no Congresso Nacional, conseguiram tirar novamente da pauta congressual o Projeto de Lei. Demonstrando, com isso, que o poder econômico tem como exercer um papel de pressão sob o Estado que dificulta a tramitação de projetos de interesse popular. De todo modo, mesmo com inúmeras dificuldades, as articulações no sentido de pressionar a votação do PL continuaram. Exemplo disso é que, além do PL, foi elaborada também a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que foi proposta pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e enviada com 250.000 mil assinaturas para a deputada Lourdinha Savignon, do Partido dos Trabalhadores do Espírito Santo. Essa parlamentar aceitou enviar a emenda para a tramitação na Câmara. No entanto, novamente, tanto o PL quanto a Emenda foram impedidas de seguir para a votação pelas forças opositoras (GRAZIA DE GRAZIA, et al., 2002).

Após a aprovação da Constituição Federal em 1988, já no período democrático, houve uma nova tentativa de se regulamentar uma legislação que propusessem uma Reforma Urbana no Brasil. Desta vez, o Projeto de Lei era de número 181. Esse foi encaminhado ao senado e levou o nome de “Estatuto das Cidades”, sendo aprovado nessa instância em 1990. Ainda nesse ano, o PL 181 se transformou em outro Projeto de Lei nº 5.788/90 na Câmara de Deputados. Contudo, os conhecidos atores contrários à realização da Reforma Urbana no Brasil entraram em cena com mais força e conseguiram envolver os setores reacionários da Igreja Católica. Esse grupo religioso liderou, sob o respaldo dos segmentos econômicos, um movimento chamado Tradição, Família e Propriedade. No entanto, mesmo diante da ação das forças opostas, a tramitação seguiu durante um ano e voltou a ser paralisada, o que contribuiu para que o setor progressista atuasse na mobilização da população em torno da pauta. De todo modo, foi após 11 anos de tramitação, de intensas articulações e mobilizações

populares, com destaque para o Fórum Nacional pela Reforma Urbana que, finalmente, o PL foi aprovado e se transformou na Lei Federal 10.257/2011, no Governo do Fernando Henrique Cardoso (GRAZIA DE GRAZIA, et al., 2002).

É possível destacar que essa legislação inaugurou um novo paradigma legal na gestão pública urbana brasileira, e possui um conteúdo profundamente ligado à concepção de Lefebvre (2001), cujos principais princípios legais referem-se aos seguintes aspectos:

- Direito à Cidade e à Cidadania: entende a cidade por uma lógica universalizante aos seus equipamentos e serviços disponíveis, o usufruto dessas condições que estabelece direitos e deveres se configuram no exercício da cidadania e de uma vida digna (CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 2002);
- Gestão Democrática da Cidade: “entendida como uma forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária à participação popular” (GRAZIA DE GRAZIA, et al, 2002, p. 16);
- Função Social da Cidade e da Propriedade Privada: é “a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica no uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano” (GRAZIA DE GRAZIA, et al, 2002, p.16).

Nesse sentido, a aprovação do Estatuto da Cidade expressou-se enquanto resultado de um longo acúmulo de lutas realizadas no interior das relações de classe no Brasil e instituiu dentro dos marcos estatal um paradigma de ruptura ao atual modelo urbano vigente, que representa a vontade das necessidades coletivas e sociais dentro das cidades. Todavia, a sua aprovação e o seu reconhecimento legal ainda não representam a sua materialização no cotidiano da vida urbana no Brasil (ALFONSIN, et al, 2017). Ao contrário, embora existam inegáveis avanços conquistados, a representatividade concreta desse direito está ameaçada e, em algumas esferas, nunca chegou a ser de fato realizada, principalmente no que diz respeito à função social da propriedade, do uso e do solo urbano. O motivo disso foi apresentado desde o início desse estudo, os projetos urbanos dominantes na formação das cidades brasileiras representam os interesses da classe burguesa, que há séculos cumpre um papel de integrar mundialmente o Brasil dentro da divisão territorial capitalista em uma condição de país dependente, posição

que vem se aprofundando nos últimos anos, mesmo que o território disponha de muita riqueza natural, bem como produza socialmente muita riqueza. Além disso, mesmo durante os Governos Democráticos que, em graus diferentes, foram capturados pelas práticas neoliberais, notadamente antipopulares e, em maior ou menor grau, implementaram uma gestão que, se não aprofundou, também não combateu a segregação socioespacial e a formação de cidades excludentes (ROLNIK, 2015).

## 2.5. A REDEMOCRATIZAÇÃO INCOMPLETA, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O DIREITO À CIDADE NOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS

A redemocratização no Brasil não foi decorrência de um processo revolucionário. No oposto disso, como é peculiar na história brasileira, houve a transição do regime político sem que se provocassem alterações estruturais no sistema econômico e no Estado. Apesar de terem existido iniciativas e grupos políticos que visassem à ruptura ampla com o sistema capitalista e com o regime ditatorial, esse tipo de organização foi violentamente desmontada e perseguida pela Ditadura Militar. Dessa forma, embora tenha sido de extrema importância à transição democrática, ela se deu mais no aspecto político e, mesmo assim, com muitos limites. Isso porque as estruturas de classes, das quais o Regime Militar governou para proteger, permaneceram inalteradas desde o período colonial e foram substancialmente reforçadas durante o governo militar. Evidentemente, tal manutenção do status quo tem relação direta com a repressão, pois todas as tentativas de insurgência contra o modelo ditatorial do capitalismo imperialista acabaram sendo massacradas. Nesse sentido, resgatar os aspectos que permitiram a Ditadura Militar a conservar as estruturas sociais brasileiras se faz pertinente acerca da compreensão de velhos e persistentes obstáculos a com vistas ao alcance de realizar a reforma urbana e consolidar o direito à cidade no Brasil (CHAUÍ, et al., 2007).

Em primeiro lugar, é importante salientar que o Regime Militar possuía um vínculo existencial com o grande capital. Essa relação, embora estremecida, não se alterou durante o processo de transição, pois os militares mantiveram o controle dos mecanismos que operaram a troca entre os modelos de governo. Ou seja, os pilares ideológicos, econômicos e sociais do período ditatorial sofreram um abalo antes da queda da Ditadura Militar, mas não foram destruídos. Eles mantiveram a força mesmo na vigência de um Estado Democrático de Direito. Segundo o General Golbery do

Couto e Silva, o Regime Militar deveria garantir uma “transição lenta, gradual e segura” (SILVA, 1974 apud CHAUÍ, et al., 2007, p.71). E, desta forma, foi. Antes dos militares saírem oficialmente da condução política do país, elaborou-se uma estratégia que visou preservar os principais elementos de seu poder econômico e político. Sobre isso, com base em uma tática territorial e ideológica, os militares foram capazes de garantir inclusive parte do apoio popular (CHAUÍ, et al., 2007).

A última grande ação dos militares antes de perderem oficialmente a liderança política, se deu logo após a sua derrota eleitoral, em 1976. Isso porque eles perderam em quase todos os Estados nas eleições para deputados e governadores. Após essa rejeição, a Ditadura modificou as estruturas eleitorais, alterando as formas de representatividade dos entes federados. Nesse sentido, os militares, buscando legitimidade social, construíram mecanismos aparentemente democráticos, mas que essencialmente lhes permitiriam manter o controle dos processos de decisão. Por esse motivo, a ditadura remanejou o desenho geográfico brasileiro, criando uma hierarquia entre os entes federados e formando novos Estados a partir da divisão de Goiás e do Mato Grosso. Gerando assim dois novos Estados: o Mato Grosso do Sul e o Tocantins. Isso favoreceu eleitoralmente e politicamente o Regime Militar, essa foi uma das maneiras utilizadas para isolar a oposição e ganhar mais uma eleição antes que a Ditadura Militar de fato tivesse seu término decretado (CHAUÍ, et al., 2007).

A partir da reorganização territorial e do financiamento do grande capital internacional, a Ditadura Militar instituiu fortes aparelhos de Estado e remodelou o papel do seu partido na época, a Arena<sup>21</sup> - que mais tarde deu origem a vários partidos conservadores no período democrático. Foi também por meio desse rearranjo que a Ditadura criou o Senado Federal. Além disso, no âmbito ideológico, ela revigorou o discurso sobre a Segurança Nacional, criando a Lei Federal 477/1977, que visava derrotar os “inimigos internos” e “combater o comunismo no Brasil”. Dessa maneira, usou de narrativas para fomentar a mobilização de massa, possibilitando o enfraquecimento ideológico da oposição parlamentar e civil durante vários anos e, mais que isso, oportunizou que se influenciasse a concepção política de segmentos expressivos da população. É importante destacar que os militares não teriam êxito nesses últimos investimentos de autofortalecimento se não tivessem recebido o apoio e

---

<sup>21</sup> A Arena- Aliança Renovadora Nacional- foi o partido político criado pela própria Ditadura Militar Burguesa Brasileira com a finalidade de dar sustentação o Regime e controlar as relações políticas no país.

o financiamento decisivos das empresas transnacionais e do império norte-americano (CHAUÍ, et al., 2007).

A parceria entre Ditadura Militar, transnacionais e o imperialismo exigia uma contrapartida do Regime Militar. A primeira garantia para os últimos lucrativos retornos financeiros, que só foram possibilitados graças à utilização dos recursos do fundo público. Isto é, do capital acumulado no Estado que advém do pagamento de impostos realizado pela população e de algumas transações empresariais. Portanto, foram as multinacionais e o imperialismo quem mais lucraram no período ditatorial no Brasil, principalmente as que atuavam com as obras de construção civil. O liberalismo econômico, cuja ideologia diz garantir a liberdade, funcionou para a acumulação de capital mais fora do país do que nacionalmente, além disso, não existiu liberdade para a imensa maioria da população brasileira durante 20 anos. Na verdade, a ditadura militar combinou muito bem seus interesses de possibilitar acumulação de riqueza ao capital estrangeiro, dominação territorial, controle ideológico e político com uma gestão completamente distante das liberdades democráticas, intelectuais, políticas, sociais e econômicas. O controle era à base da relação entre governo e sociedade civil (NETTO, 2015).

As multinacionais representavam à parte da parceria que detinha a maior fração da renda nacional. Essa acumulação pecuniária era garantida por meio de múltiplas transações, entre elas a articulação das obras de infraestrutura realizadas sob as condições de atendimento aos interesses do mercado financeiro. Nesse sentido, era um elemento da tática governamental militar a realização de grandes obras, causando um impacto simbólico pela magnitude delas, o que auxilia na disputa ideológica, facilita a circulação de mercadorias no país (tendo em vista um país de economia voltada para a exportação), mas, principalmente, garante a obtenção de elevadas taxas de lucros para empreiteiras (CHAUÍ, et al., 2007).

Essa condição de gestão de obras urbanas se torna ainda mais grave porque um significativo número de empreendimentos foi financiado por meio de empréstimos internacionais e pago com expressivas partes das reservas do fundo público. Esses empréstimos acumulados desde o período da economia cafeeira constituiu um verdadeiro sistema da dívida pública, visto que a maior parte dos recursos é retirada da riqueza nacional e transferida para os países de economias centrais. Esse sistema do endividamento estrutural é constantemente retroalimentado pelas execuções de grandes obras. Nesse sentido, mesmo que a população não seja consultada sobre essa forma de

“investimentos urbanos” as suas consequências recaem diretamente no conjunto da sociedade, seja pelos ônus do pagamento dessas injustas dívidas em todos os níveis das gestões estatais, que retiram recursos de áreas estratégicas como saúde, educação, saneamento básico, ou seja, pela ineficácia delas em relação aos verdadeiros problemas urbanos no Brasil. Foram sob essas condições que se construíram inúmeras obras como estradas, várias delas inclusive de grande porte como a transamazônica, a ponte Rio-Niterói, as hidrelétricas, os aeroportos e algumas avenidas. (CHAUI, et al., 2007). Além disso, a maioria desses empreendimentos foram batizados com nomes de ditadores e construídos sem nenhum tipo de fiscalização, consulta pública ou transparência nas contas. Do ponto de vista da sua utilidade social, em um país cujas desigualdades sociais e urbanas são abissais, seu sentido funcionava para a circulação de mercadorias, a acumulação de capital por parte das empreiteiras e para a preservação da ideologia urbana dominante. Os grandes empreendimentos indicavam superficialmente o imaginário que o “desenvolvimento” chegou, mas a realidade é que o urbano se estruturava sob pilares arcaicos repaginados funcionalmente aos novos padrões de acumulação capitalista da época (NETTO, 2015).

Os mecanismos de controle social eram amplos e se davam nos níveis individuais e coletivos. Nesse último caso, a gestão urbana era um dos meios de coerção e repressão. São Paulo é um dos exemplos mais emblemáticos desse tipo de atuação de controle ideológico urbano-territorial dos militares em parceria com as grandes construtoras. Essa cidade era (ainda é) toda dividida, funcionando em prol da lógica do sistema. Os seus bairros são visivelmente fracionados: a região fabril, a região comercial e financeira, a região habitacional com a parte destinada aos migrantes e imigrantes, os bairros da classe média, da burguesia e o lugar dos pobres. Essa profunda segregação gestada como modelo urbano ajudava no controle de ações e organizações políticas que eram contra o governo, além da própria lógica de criminalização estatal das áreas mais pobres. Mesmo em uma cidade tão populosa, é fácil reprimir manifestações quando a cidade é cindida, facilmente vigiada e os espaços próprios para concentração em massa são sitiados e localizados no centro do poder militar e político. Esse modelo urbano foi gestado em larga escala no país durante os governos militares, inclusive em Brasília. A ocupação do território e o seu uso eram controlados, vigiados e em determinados locais profundamente violentados. Essas estruturas urbanas e ideológicas sofreram poucas modificações no período democrático. Isso porque, a partir de vários recursos citados aqui, foi possibilitado aos militares e aos agentes do capital

estrangeiro a preservação de suas estruturas. Sendo assim, com diversos poderes dos militares preservados se operou a transição democrática no Brasil (NETTO, 2015).

Todavia, mesmo com vários limites, o Brasil viveu um período de pacto democrático, embora tenha se estruturado um Estado de Direito sobre pilares sociais e econômicos frágeis, indubitavelmente, a democracia significou uma etapa de progresso para o país. No tocante à formação urbana, o modelo ditatorial deixou uma herança pesada, uma vez que expressivos setores da população não deixaram de viver sobre os parâmetros de uma ditadura. Isto é, em alguns lugares, a democracia não chegou plenamente e nem conseguiu se fazer presente na vida das pessoas. A institucionalização da tortura como política estatal, por exemplo, mesmo no período democrático, não deixou de ser um recurso de controle da classe trabalhadora. Esse legado antidemocrático e antipopular é atual, assim como permaneceu sendo uma política de Estado, especialmente, nos territórios socialmente marginalizados. Onde há pobreza e exclusão, o poder estatal tende a se apresentar como um aparelho repressor e não um agente do desenvolvimento social, humano, econômico ou urbano. Nos espaços urbanos segregados, nas favelas e vilas, na cidade não formal, a marca mais presente do poder estatal é de ser um Estado policial e, se não totalmente ausente de suas funções constitucionais, a tônica mais relevante é a da precariedade no atendimento aos direitos sociais e humanos (ROLNIK, 2017).

De todo modo, mesmo diante dos inúmeros limites e heranças deixadas pela Ditadura Militar, a redemocratização significou a materialização de muitas conquistas populares. Elas são o resultado das lutas políticas das décadas passadas e carregam as diretrizes do exercício do Direito à Cidade. Foi durante o período democrático que houve a estruturação de diversas políticas públicas e de Estado que visavam atender necessidades coletivas básicas: saúde, educação, previdência social, combate à precarização do trabalho. Ou seja, a classe trabalhadora brasileira incorporou suas agendas como sendo uma obrigação de atendimento do Estado. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 carrega a síntese desse pacto democrático, que é marcado por contradições da formação histórica e econômica do país, mas também é composta de avanços populares oriundos da intensa luta de classes brasileira. É sobre essas bases sociais que se materializam, por exemplo, o Sistema Único de Saúde, o Sistema Único de Assistência Social, o acesso à educação universal, pública e gratuita, a ampliação da previdência social e pública, que passou a ser um direito também para os trabalhadores rurais, dentre outras. Entretanto, mesmo após a aprovação da Constituição Federal, os

embates a respeito de qual projeto social o Brasil iria seguir permaneceram. A diferença é que dentro da democracia as velhas estruturas sociais se articularam em novas formas. É por isso que, embora a Carta Magna preveja diversas responsabilidades estatais, a efetivação delas, assim como a manutenção da própria democracia, se mantém como um desafio permanente e contemporâneo da luta de classes brasileira (NETTO, 2015).

No que se concerne ao urbano, nos Governos Fernando Henrique Cardoso-PSDB<sup>22</sup>, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff - PT<sup>23</sup>, ampliaram as iniciativas de produção de habitação de interesse social, se comparadas com o período ditatorial, sendo que a maior parte delas eram operadas por parcerias públicas e privadas. A respeito do mandato de FHC, embora esse tenha se baseado pela perspectiva política neoliberal, é possível dizer que existiram avanços em algumas pautas relativas ao Direito à Cidade, como a aprovação do Estatuto das Cidades, e também mudanças positivas no que se refere à produção habitacional de interesse social. Isso porque os setores populares, mesmo perdendo as eleições para os partidos que representavam os segmentos conservadores, possuíam força de atuação política e organização capaz de fazer enfrentamentos e postular conquistas. Nesse sentido, o Governo FHC, particularmente no seu primeiro mandato, apresentou programas urbanos de atenção à população de baixa renda. Em 1995, se retomaram os financiamentos habitacionais e uma relativa reorganização da política urbana, que se encontrava fragmentada institucionalmente e com escassos recursos desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986. Ainda em 1995, foi criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), subordinada ao Ministério do Planejamento e Gestão. Inicialmente, essa gestão apresentou evolução também na concepção urbana, uma vez que sinalizava a intenção de fomentar a produção habitacional de maneira descentralizada, com diversidade de soluções e financiamento. Outro elemento positivo era a rejeição ao modelo da política urbana gestada durante o regime militar (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017).

No entanto, embora a perspectiva teórica indicasse significativos progressos, a materialização da política demonstrou impactos benéficos insuficientes. Isso ocorreu porque uma visão urbana qualitativa não pode ser materializada sem o financiamento adequado. Nos Governos FHC, as fontes de subsídios financeiros da política urbana

---

<sup>22</sup> Partido Social Democrata Brasileiro.

<sup>23</sup> Partido dos Trabalhadores.

continuaram pulverizadas e insuficientes, avançando muito pouco em comparativo com os militares. Além disso, as fontes de recursos eram acessadas de maneiras distintas pelos municípios, que para adquirirem financiamento dependiam da avaliação do seu nível de endividamento, mas não das suas necessidades territoriais e sociais. Isso indicava uma despreocupação com a equidade regional. Nesse sentido, mesmo que o entendimento fosse um, a prática era outra, principalmente no que diz respeito ao financiamento, pois quase todas as fontes de recurso da política urbana desse período eram oriundas do Fundo de Garantia de Tempo e Serviço - FGTS (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017).

Sobre esses parâmetros de investimento foram criados o Programa Pró-Moradia, o Programa- Habitar Brasil, o Programa Cartas de Crédito FGTS- voltadas para setores de menor renda- e a Carta de Crédito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos- SBPE- voltado para setores de maior renda. Essas políticas deram mais autonomia às pessoas físicas na aquisição de imóveis de várias faixas de renda. Entretanto, esse Governo que já apresentava tendências de ajustes neoliberais na política macroeconômica, amplificou a abrangência desse tipo de prática, em decorrência das crises asiáticas e russas, respectivamente em 1997 e 1998. Uma das medidas consistiu em assinar acordo junto ao Fundo Monetário Internacional- FMI, o que levou ao aumento excessivo das taxas de juros, de alteração nas taxas de câmbio e consequente aprofundamento da dívida pública que chegou a 48% do Produto Interno Bruto em apenas dois anos. Esse contexto econômico atingiu a política urbana habitacional que vinha sendo gestada, produzindo como principal efeito o abandono às linhas de crédito e de produção habitacional para os setores de menor renda (entre 0 até 3 salários mínimos). Este setor configurava mais de 83% da demanda por habitações de Interesse Social. Em outras palavras, “ao longo do período FHC, cerca de 78% do total de recursos foram destinadas às famílias com renda superior a cinco salários mínimos, sendo que apenas 8,47% foram destinadas para baixíssima renda. A partir do aumento da dívida externa e do fomento da agenda proposta pelo FMI, o Brasil enfrentou um momento de aprofundamento da latente desigualdade social, as políticas urbanas e sociais sofreram retrocessos profundos. Essas que já se caracterizavam pela focalização, fragmentação e desprivilegio pelo financiamento público passaram para o estágio de precarização e muitas vezes abandono por parte do Governo (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017, p.22).

A desaprovação popular veio por meio do voto durante as eleições, após oito anos de Governo, o FHC perdeu nas urnas. Em 2002, o Brasil elegeu o primeiro Presidente oriundo da classe trabalhadora no Brasil: Luís Inácio Lula da Silva, um ex-metalúrgico, ex-sindicalista, sem curso superior chegava ao cargo mais alto da República brasileira. Todavia, embora se tenha uma importância política e simbólica ímpar na eleição de um operário à presidência, o programa apresentado pelo PT era distinto das outras eleições das quais o Lula concorreu. Ainda enquanto candidato Luiz Inácio emitiu a Carta aos Brasileiros<sup>24</sup>, quando apontava nítida regressão programática e apresentava uma proposta de projeto societário baseado na conciliação de classes, sem nenhuma intenção de ruptura ou de reformas estruturais do ponto de vista das estruturas das classes sociais brasileiras (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO, 2017).

Da esquerda à direita, os governos petistas sofreram críticas, pois o programa conciliatório apresentou contradições e limites desde o primeiro mandato. De toda forma, sem a possibilidade de se fazer uma análise mais profunda de todos os elementos desse governo percebidos por uma perspectiva urbana, a eleição do Lula causou expectativas e abriu novas possibilidades para os movimentos sociais, em especial, o já referido Fórum Nacional de Reforma Urbana. E, de fato, o primeiro governo Lula configurou um marco para a Política de Desenvolvimento Urbano. Foi, nessa gestão, em 2003, que a agenda pública da cidade deixou o caráter secundário e passou a integrar o centro das decisões governamentais com a criação do Ministério das Cidades. Esse órgão foi conduzido nos primeiros anos pelo ex-Governador do Rio Grande do Sul, Olívio Dutra, um dos responsáveis pela primeira experiência de gestão urbana democrática no Brasil: o Orçamento Participativo (CARDOSO; JAENISCH; ARAGÃO 2017, p.22).

No primeiro mandato do Partido dos Trabalhadores, houve a publicação do documento chamado “Projeto Moradia”, elaborado por estudiosos urbanistas e militantes, destacando-se nomes como: Clara Ant, Ermínia Maricato, Evaniza Rodrigues, Lúcio Kowarick, Nabil Bonduki e Pedro Paulo Martoni Branco. Em termos de conteúdo, esse documento embasou diversas políticas públicas urbanas e apresentou as seguintes sugestões: 1) criação de um Sistema Urbano de Habitação que deveria ser

---

<sup>24</sup> A carta aos brasileiros foi um documento produzido pelo então candidato à presidência Luiz Inácio Lula da Silva, em junho de 2002. A carta apresentada um candidato mais acessível aos interesses da classe dominante brasileira, com propostas e direcionamentos moderados do ponto de vista da disposição para mudanças estruturais na sociedade. Esse documento contrariava todos os programas de governo defendido por Lula e pelo PT nas eleições anteriores, ele tinha uma nítida intenção de dialogar com setores da sociedade que não reconheciam o Partido dos Trabalhadores como uma alternativa de governo.

composto por todos os entes da Federação; 2) implementação de uma gestão democrática possibilitada pela criação dos conselhos nacional, estaduais e municipais de habitação, que teria o papel de definir diretrizes e fiscalizar a execução da política habitacional; 3) aprovação da lei de iniciativa popular que instituiu-se um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, bandeira do movimento de moradia que tramitava desde 1991 no Congresso Nacional; 4) retomada do programa de crédito proposto pelo FHC (SBPE), mas com os recursos do FGTS destinados para a população de baixa renda e 5) promover a articulação da política habitacional com o controle e recuperação da valorização fundiária e imobiliária (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, 2017).

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, cuja composição contou com expressivo número de membros do Fórum Nacional de Reforma Urbana. Além disso, realizou-se a primeira Conferência das Cidades, inaugurando a participação popular como elemento da elaboração e execução da Política de Desenvolvimento Urbano. Essa Conferência das Cidades foi realizada nos dias 23 a 26 de outubro, em Brasília, contou com 2,5 mil delegados, alcançou 27 Estados da federação e 3.457 municípios. Teve como lema: *Cidade para Todos*; e como tema: *Construindo uma Política Democrática e Integrada*. Os documentos produzidos nela foram: 1 caderno de Resoluções, 1 tabela comparativa entre propostas resolutivas e as ações do Governo e 1 Regimento Interno - se houve moções elas não foram publicizadas nos sites oficiais e não puderam ser localizadas pela autora desta dissertação. Com base no caderno de resoluções, é possível perceber que a Conferência foi marcada pela ousadia e qualidade de conteúdo. Nela, foi impressa uma proposta urbana que privilegia os interesses coletivos e sociais, por meio de uma agenda ampla, democrática e popular de Reforma Urbana. Ela demonstrou ainda ser um documento que, além de construtivo e objetivo, representou o acúmulo e amadurecimento de diversos setores que protagonizaram a luta urbana desde o período do governo militar (CONFERÊNCIA DAS CIDADES, 2003).

Sobre o caderno de resoluções e sua relação com o Direito à Cidade destacam-se, a seguir, algumas avaliações mostradas em quadros. No primeiro quadro, apresenta-se a recorrência de palavras-chave escolhidas de acordo com as diretrizes estipuladas pelo conceito de Lefebvre (2001) e Harvey (2013) sobre Direito à Cidade, em que o primeiro autor propõe a alteração das funções sociais da cidade e o segundo apresenta a ideia de formação urbana conduzida por meio da ação consciente e ativa da sociedade sobre o espaço urbano. A incidência e o uso das palavras indicadas indicam, portanto, o

grau de comprometimento dos documentos construídos na Conferência das Cidades com o projeto urbano estipulado por esses autores. Sobre a recorrência das palavras segue o quadro para avaliação:

<b>Quadro 2 – Palavras-chave sobre Direito à Cidade</b>	
<b>Palavra</b>	<b>Número de repetições</b>
Direito à Cidade	9
Público	66
Sustentável	10
Recursos públicos	7
Pessoas	12
Função Social da Propriedade	1
Universalização da Terra urbanizada	1
Privatização	0
Desapropriação	1

Fonte: Caderno de Resoluções da 1ª Conferência das Cidades

Observa-se desse quadro que a análise qualitativa da resolução se encontra com os dados numéricos das palavras-chave escolhidas pela autora. Sobre isso, o documento síntese apresentado na 1ª Conferência das Cidades trouxe como eixos norteadores da gestão urbana as seguintes diretrizes: universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública. Ou seja, pela perspectiva do projeto popular, o urbano deve orientar suas funções para o pleno acesso (universal) da cidade, baseando-se em parâmetros de equidade, sustentabilidade e integralidade. Esses devem ser conduzidos por uma gestão que seja pública.

Desse modo, é percebido que os conceitos e propostas contidos no documento defendem a primazia do poder público sobre as ações privadas, o que se expressa numericamente na ocorrência de 66 repetições da palavra público e nenhuma menção à palavra privatização. Entre os outros elementos que caracterizam tal ideário são destacadas a questão da universalização da terra urbanizada e a função social da propriedade que, embora apareçam com a incidência de uma vez no documento, cada uma surge na parte dos objetivos da gestão urbana. Isto é, as demais propostas,

diretrizes e princípios contidos na resolução são os meios defendidos para alcançar a finalidade da universalização da terra urbana, do cumprimento da função social da propriedade e da democratização da cidade. Demonstrando, assim, que a elaboração produzida na 1º Conferência das Cidades possuiu vínculo conceitual muito próximo ao defendido pelo Direito à Cidade na sua origem epistemológica, tanto que a recorrência dessa palavra ocorre 9 vezes no documento. Para entender mais essa proximidade, apresenta-se o seguinte quadro com a transcrição direta do conceito de Direito à Cidade posto por Lefbvre (2001), Harvey (2013) e o Caderno de Resoluções elaborado na 1º Conferência das Cidades:

<b>Quadro 3 - Transcrição direta do conceito de Direito à Cidade</b>	
<b>AUTOR</b>	<b>CONCEITO</b>
Lefbvre (2001, p 117 e 118)	“O direito à Cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prática-sensível. O que pressupõe uma teoria integral da cidade e da sociedade urbana que utilize os recursos da ciência e da arte. Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou suporte social dessa realização”
‘Harvey (2013, p. 27 e 28) <sup>25</sup>	“A cidade por ser julgada e entendida apenas em relação àquilo que eu, você, nós e (para que não nos esqueçamos) “eles” desejamos. Se a cidade não se encontra alinhada a esses direitos, então ela precisa ser mudada. O direito à cidade “não pode ser concebido como um simples direito de visita ou um retorno às cidades tradicionais”. Ao contrário, “ele pode apenas ser formulada como um renovado e transformado direito à vida urbana”. A liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que existe: é o direito de mudar a cidade de acordo com o desejo dos nossos corações. Mas, se Park está certo- ao refazer à cidade refazemos nós mesmos-, então precisamos avaliar continuamente o que poderemos estar fazendo de nós mesmos, assim como dos outros, no decorrer do processo urbano [...]”.

<sup>25</sup> Nesse exemplo de definição de Harvey o autor cita Lefebvre (2001) e Park (1967).

Quadro 3 - Transcrição direta do conceito de Direito à Cidade	
AUTOR	CONCEITO
Caderno de Resoluções 1º Conferência das Cidades	<i>Conceito dado nos princípios da Resolução:</i> “Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação”.
Caderno de Resoluções 1º Conferência das Cidades	<i>Conceito dado nos objetivos da política de desenvolvimento urbano:</i> Garantir o direito à cidade a todos os seus habitantes, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ao saneamento ambiental, à água potável, ao trânsito e à mobilidade com segurança, e ao ambiente saudável, por meio da gestão democrática. O direito à cidade implica na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento urbano e regional, com a garantia de respeito aos direitos humanos relacionados à vida urbana, de forma sustentável para as gerações presentes e futuras.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Lefebvre (2001), Harvey (2013) e no Caderno de Resoluções elaborado na 1º Conferência das Cidades: 2018.

O conceito originário apresentado por Lefebvre (2011) demonstra explicitamente um sujeito histórico único capaz de realizar as transformações urbanas de acordo com os interesses coletivos. Ele é, ao mesmo tempo, um agente revolucionário: a classe operária. De acordo com o autor, é pela condução direcionada dessa classe que a cidade terá a capacidade de tornar suas funções sociais orientadas para os valores de uso. Isso pode ser visto no seguinte trecho escrito por ele: “*Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou suporte social dessa realização*”. Em Harvey (2013), implicitamente é também apresentado um sujeito coletivo que igualmente possui um horizonte revolucionário. Isso pode ser visto no seguinte trecho: “*A cidade por ser julgada e entendida apenas em relação àquilo que eu, você, nós e (para que não nos esqueçamos) “eles” desejamos. Se a cidade não se encontra alinhada a esses direitos, então ela precisa ser mudada*”. O autor ao fazer essa declaração aponta uma disputa de projetos urbanos entre o “eu, você, nós” e o “eles”, sendo o “nós” o indicativo da representatividade do projeto urbano coletivo do

qual o “eu” e o “você” fazem parte, enquanto que o “eles” está fora, mas incide sobre o desenvolvimento urbano. Disso é possível inferir que se trata de duas classes sociais que disputam esse urbano. Já o sentido revolucionário, é percebido na segunda frase do trecho: “se a cidade não se encontra alinhada a esses direitos, então ela precisa ser mudada”. Nesse sentido, é possível perceber que ambos os autores afirmam que o urbano atual não está constituído para o atendimento das necessidades sociais, ou seja, para os seus valores de uso.

É nos aspectos conceituais que tratam do conflito entre interesses coletivos e privados, e no direito à transformação do urbano de acordo com as necessidades sociais, que reside o encontro entre a concepção dos autores e as definições apresentadas na Resolução da 1º Conferência das Cidades. Isso é demonstrado no trecho: *“todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, à terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação”*.<sup>26</sup> Ou seja, de acordo com essa definição, o direito à cidade é o próprio atendimento de variadas necessidades sociais por meio das funções urbanas da cidade. E, embora Harvey (2013) estabeleça que *“A liberdade da cidade é, portanto, muito mais que um direito de acesso àquilo que existe: é o direito de mudar a cidade de acordo com o desejo dos nossos corações”*, não há contradição em definir o direito à cidade como sendo à própria reivindicação do que o urbano precisa atender. Ademais, esse documento foi elaborado por segmentos organizados da classe trabalhadora, por estudantes, por movimentos populares de luta pela Reforma Urbana dentre outros. Sendo assim, os sujeitos coletivos são capazes de incidir na disputa de projeto urbano a partir de uma perspectiva social.

A compreensão, tanto em Lefebvre (2001) quanto em Harvey (2013), indica que só é possível causar transformações na formação urbana em uma direção de atendimento aos interesses coletivos, se houver participação direta pelos sujeitos históricos revolucionários no processo de decisão e condução da gestão urbana. Nesse sentido, a 1º Conferência das Cidades indica esse avanço, porque foi primeira iniciativa pública brasileira com a função de integrar à sociedade civil organizada na formulação e execução das políticas urbanas. De todo modo, apesar da validade dessa ação, muitas

---

<sup>26</sup> Trecho já referenciado no Quadro 3.

propostas apresentadas na Conferência não foram materializadas e nem assumidas na íntegra pelos governos petistas, especialmente àquelas que previam modificações orçamentárias e autonomia financeira na gestão pública urbana. Apenas no início do mandato do Lula, quando o Ministério das Cidades estava sob a condução do Olívio Dutra, é que se conferiu um nível maior de confluência entre as propostas apresentadas na Conferência e as decisões do Governo. Durante as administrações petistas, existiu um conflito permanente de interesses causados pelas heterogêneas e, até contraditórias, alianças políticas que compunham a base de sustentação das administrações petistas. O resultado disso, no urbano, é que os setores ligados ao Fórum Nacional pela Reforma Urbana, dos quais integravam o Ministério das Cidades, foram lentamente desgastados pela equipe econômica do governo (ROLNIK, 2015).

Nesse sentido, cabe avaliar algumas propostas e princípios apresentados na 1ª Conferência e relacioná-las com as diretrizes e ações de Governo tentando, assim, avaliar o compromisso desse na efetivação da agenda popular urbana. Sobre os princípios apresentados na Resolução da Conferência das Cidades temos:

<b>Quadro 4 – Princípios sugeridos pela 1ª Conferência das Cidades para a política urbana brasileira</b>	
<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
Moradia Digna	A moradia é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo a União, o Distrito Federal, os estados e municípios promover democraticamente, o acesso para todos, priorizando a população de baixa ou nenhuma renda, financiando e fiscalizando os recursos destinados à habitação. A promoção do acesso à moradia digna deve contemplar, ainda, o direito à arquitetura, a assistência aos assentamentos pelo poder público e a exigência do cumprimento da Lei Federal nº 10.098/02 que estabelece um percentual mínimo das habitações construídas em programas habitacionais sejam adaptadas para as pessoas portadoras de deficiências. Entende-se por moradia digna aquela que atende às necessidades contando com urbanização completa, serviços e equipamentos urbanos, diminuindo o ônus com saúde e violência e resgatando a autoestima do cidadão.

<b>Quadro 4 – Princípios sugeridos pela 1ª Conferência das Cidades para a política urbana brasileira</b>	
<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
Saneamento ambiental público	Os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos, prestados sob regime de monopólios, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia.
Transporte público	O transporte público é um direito. Todos têm a prerrogativa de ter acesso aos seus serviços, cabendo aos três níveis de governo universalizar a sua oferta. A mobilidade está vinculada à qualidade dos locais onde as pessoas moram e para onde se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos.
Função Social da Cidade e da Propriedade	A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade.
Gestão Democrática e Controle Social	Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal à educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.
Inclusão Social e Redução das Desigualdades Social	A política urbana deve atender a população de baixa renda, a fim de reduzir as desigualdades socioespaciais e étnico-raciais, promovendo inclusão social e melhoria de qualidade de vida.

<b>Quadro 4 – Princípios sugeridos pela 1ª Conferência das Cidades para a política urbana brasileira</b>	
<b>Princípios</b>	<b>Definição</b>
Sustentabilidade Financeira e Socioambiental da Política Urbana	Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o financiamento dos investimentos, sem aumento ou criação de impostos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios, além de investimentos e da participação do setor privado, a fim de possibilitar atender a demanda das famílias que não têm capacidade para pagar o custo dos investimentos. A aplicação dos recursos deverá considerar critérios ambientais, sociais, regionais e de capacidade institucional.
Sustentabilidade Financeira e Socioambiental da Política Urbana.	Devem ser estimuladas a elevação da produtividade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, minimização do desperdício na produção da moradia, na urbanização e na implantação, operação e custeio dos serviços públicos urbanos, metropolitanos e de caráter regional, estabelecendo linhas de apoio e financiamento para a busca de novas tecnologias e para a formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano.
Combate à segregação socioespacial	Devem ser consideradas as potencialidades locais, especificidades ambientais, territoriais, econômicas, históricas, culturais, de porte e outras particularidades dos assentamentos humanos, resguardando os da especulação imobiliária e garantindo a sustentabilidade das políticas urbanas.
Combate à segregação urbana	Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades socioespaciais inter e intra-urbanas e regionais, bem como a integração dos subespaços das cidades, combatendo todas as formas de espoliação e segregação urbana. Garantir a acessibilidade de todos os cidadãos aos espaços públicos, aos transportes, aos bens e serviços públicos, à comunicação e ao patrimônio cultural e natural, para a sua utilização com segurança e autonomia, independente das diferenças.

Fonte: elaborada pela autora com base na Resolução da Conferência das Cidades, 2018.

Foram expostos aqui nove dos onze princípios apresentados na Resolução da Conferência das Cidades, atenta-se entre eles para os da *Sustentabilidade Financeira e*

*Sócioambiental da Política Urbana e da Função Social da Cidade e da Propriedade*, pois a partir desses é possível pensar o fomento para a materialização dos demais princípios. Nesse sentido, as gestões do PT não romperam com a lógica financeira da dos governos anteriores, embora o movimento popular urbano tenha conseguido algumas conquistas importantes, como a aprovação do Sistema de Habitação de Interesse Social- SHIS e tenha ampliado sua incidência de participação e diálogo se comparado a outros governos, o real poder de decidir continuou vinculado às empresas, tal qual foi nas gestões anteriores. As possibilidades de negociação e articulação dos movimentos sociais dentro do governo Lula eram reduzidas em comparação a força de atuação dos agentes financeiros. Em outras palavras, a política urbana passou por reformas liberalizantes, que não foram iniciadas nas administrações petistas, mas tão pouco por elas foram combatidas (ROLNIK, 2015).

As alterações neoliberais da política se deram tanto no âmbito jurídico quanto nas formas de financiamento habitacional. Os dois eixos - alterações jurídicas e financiamento-, ao longo do tempo, sofreram mais a incidência do capital financeiro do que dos setores populares. Mesmo na gestão progressista, o poder das entidades de créditos, setores imobiliários e empreiteiras foi preservado. Sobre isso, ainda na Ditadura Militar, foi criado o Sistema Financeiro Imobiliário, cuja inspiração veio do modelo hipotecário norte-americano. Este teve sua ampliação no Governo FHC e permaneceu funcionando nas administrações petistas. Nessa última gestão, quem comandava esse sistema não era a equipe do Ministério das Cidades, mas sim o da Fazenda. Ou seja, a parte do governo que não possuía vínculo com os movimentos populares (ROLNIK, 2015).

No ano de 2005, o conflito no interior do Governo, entre a proposta urbana dos segmentos sociais e a da equipe econômica, se torna mais nítido e acirrado. Isso porque o mandato do Lula estava desgastado e pressionado em razão das denúncias de corrupção do processo que ficou conhecido como “mensalão”. Em decorrência disso, a gestão petista foi obrigada a ceder mais espaço institucional aos partidos conservadores. Essa concessão atingiu o Ministério das Cidades, que teve sua condução cedida para o Partido Progressista- PP, ex-aliado da Ditadura Militar, quando ainda na época da Arena. Apesar dessa reestruturação, o PT continuou liderando a Secretaria de Habitação (antigo órgão ligado ao MDC), a presidência e vice da Caixa Econômica Federal. Ainda no ano de 2005, sob a pressão dos movimentos sociais, o presidente Lula anunciou, na abertura da II Conferência das Cidades, seu compromisso em aprovar SNHIS,

possuindo um fundo próprio: o Fundo Nacional de Habitação Interesse Nacional. Sendo esse de fato aprovado no mesmo ano. Para Rolnik (2015, p. 297), o formato para o FNHIS proposto para funcionamento conforme SNHIS era o seguinte:

De acordo com o modelo da lei, todos os recursos públicos destinados à habitação fazem parte do sistema, inclusive os onerosos, e devem se submeter à Política e ao Plano Nacional de Habitação. Os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União, de outros fundos e de fontes não onerosas. O atendimento prioriza as famílias de menor renda, através das concessões de subsídios, com caracterização diferenciada por regiões. Os recursos são utilizados para diversos tipos de intervenção [...]. De acordo com o SNHIS, o Ministério das Cidades é o gestor do FNHIS e a Caixa, banco público de fomento, é o agente operador. Há, também, abertura para a diversificação de agentes operadores e financeiros. O Conselho Gestor é paritário e composto por 24 membros, metade deles representando o governo federal e metade, a sociedade civil (movimentos populares, empresários do setor, trabalhadores, ONGs e universidades). Tem como competência alocar recursos, aprovar diretrizes, prioridades e estratégias, regulamentar, estabelecer regras de repasse e concessão de subsídios.

Contudo, essa medida sofreu alterações e restrições dentro do Governo, encontrando forte oposição da equipe econômica e, nesse momento, também por parte do maior campo do Ministério das Cidades. Por isso, o FNHIS ao invés de ser “institucionalizado como um fundo financeiro, para o qual são aportados os recursos orçamentários, ele foi instituído como um fundo orçamentário sendo sujeito, portanto, ao contingenciamento e às rígidas regras de licitação” (ROLNIK, 2015, p. 298). Na prática, essa manobra reduziu a capacidade de incidência do SNHIS na política urbana, porque além da desconfigurar o FNHIS, os recursos a ele destinados eram escassos e insuficientes. Nesse sentido, mesmo existindo uma estrutura interna ligada ao projeto apresentado nas Conferências das Cidades, o governo Lula não cumpriu o princípio de *Sustentabilidade Financeira e Sócioambiental da Política Urbana*. Afinal, com os recursos orçamentários e financeiros restritos, a realidade era de consequente fragilização do projeto orientado para a Reforma Urbana, defendido em todas as Conferência das Cidades. Mais do que isso, a gestão petista enfraqueceu o sentido de formulação política orientada a partir das necessidades sociais e o substituiu pelo ideário de promoção do consumo, da propriedade privada (defendido inclusive pela Ditadura Militar), o que pode ser analisado na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida- PMCMV.

Antes de seguir adiante na análise da correlação de forças entre os movimentos sociais e os agentes financeiros e o alcance da influência de ambos na execução do Programa Minha Casa Minha Vida, é preciso pensar a respeito do princípio *da função*

*social da propriedade*- contido na Resolução da Conferência das Cidades. Sobre isso, indica-se que as administrações petistas não modificaram o regime de alienação fundiária. Assim, a partir do ano de 1997 passou a ser permitida a penhora de bem familiar, mesmo no caso de ser o único imóvel possuído pela família. Antes desse ano, a legislação brasileira não permitia que as famílias hipotecassem o seu único imóvel. Essas bases, que não foram desmontadas na administração dos governos petistas, serviram para instituir após o ano de 2005 um processo de financeirização da política habitacional, visto que o centro do poder e da decisão estava alocado no mercado financeiro. Como foi demonstrado ao longo desse estudo, existe, no Brasil, uma permanente e crescente operação de concentração de terra gerida por meio do poder dos grupos econômicos mais fortes. Tal movimento foi intensificado e internacionalizou-se com o processo de financeirização da terra e da habitação. Em números, conforme Rolnik (2015, p.292), no ano 2014, das 22 empresas listadas na Bovespa, 9 delas concentravam 100 bilhões de reais em terras, “o que representa 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em várias cidades no país”. A manobra jurídica respondeu aos interesses dos grandes monopólios transnacionais, que passaram a impor mudanças significativas na área habitacional. A partir do final da década de 1990, o setor de incorporação residencial passou por muitas fusões, aumento de aquisições e surgiu a atuação dentro do mercado financeiro de fundos de ações e empresas de gestão de ativos. Exemplo disso é a Cyrela, fundada em 1962 em São Paulo, que se associou em 1996 a IRSA, incorporadora Argentina e passaram a ser a Brazil Realty. Isso demonstra os diversos obstáculos para o cumprimento *da função social da propriedade no Brasil*, porque é explícita a diferença dos interesses entre o capital financeiro e a maior parte da população no que diz respeito ao uso e ocupação do solo urbano (ROLNIK, 2015).

O processo de financeirização da terra e da habitação orientou a lógica hegemônica da produção habitacional do PMCMV. Ele surgiu primeiro como um pacote de ações propostos por segmentos que compunham o mercado financeiro para estimular a economia. No sentido ideológico, apresentou o ideário de enfrentar a partir do consumo o conjunto de crises econômicas, a exemplo da Asiática, em 1997, e da bolha imobiliária americana, em 2008. Como demonstrado anteriormente, os agentes financeiros internacionais passaram a acumular terras no Brasil com mais intensidade na década de 1990 por conta desses processos. Isso facilitou que tais setores influenciassem o controle e as decisões sobre as formas da liberação de crédito para financiamento habitacional e também do número de unidades a serem produzidas no

Brasil. A referida capilaridade decisória, possibilitada graças ao alcance dado pelo poder econômico, produziu a nacionalização da atuação dos agentes financeiros internacionais no processo de produção habitacional brasileira e nas formas de uso e ocupação do solo urbano (ROLNIK 2015).

Nesse sentido, não por acaso, o primeiro formato dado ao PMCMV foi definido logo após a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos. Esta causou a venda massiva de ações, que baixaram drasticamente de valor. A queda das ações ameaçava contaminar toda a cadeia produtiva do setor, o que incluía o Brasil. Diante do cenário caótico, que demonstrava chegar em breve ao país, o governo petista, com destaque para a condução do Guido Mantega na Fazenda e da então ministra da Casa Civil- Dilma Rousseff, apresentou a Medida Provisória 443, de 2008. Essa iniciativa autorizava o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, a comprar as ações das empresas da construção civil- construtoras e incorporadoras. Essa medida foi vista pelo setor imobiliário como uma tentativa de estatização do setor. Como resposta, o empresariado e o setor financeiro enviaram um pacote habitacional ao governo, agindo no formato de *lobby* típico desses agentes, com o explícito objetivo de que o poder público salvasse as empresas e ações da falência ou quebra. A proposta desse segmento consistia em produzir 200 mil unidades, ao passo que, ao Estado, caberia investir nos aportes de financiamento hipotecários e creditícios, facilitando a compra das unidades. Essas negociações iniciais aconteceram sem a participação dos órgãos que minimamente possuíam vínculo com os movimentos sociais Ministério das Cidades, Conselho das Cidades ou Conselho da Habitação. Aliás, a proposta estava completamente desvinculada do SNHIS (ROLNIK, 2015).

Em 2008, a proposta foi apresentada ao Governo Lula pelos empresários e a equipe do Ministério da Fazenda. O presidente, então, decidiu ampliar o alcance da primeira versão do PMCMV, “em vez de 200 mil casas, propõe construir 1 milhão de unidades e aumenta a parcela do programa que deveria ser dirigida aos setores de mais baixa renda- inicialmente eram de 20% de unidades” (ROLNIK, 2015, p. 301). Tal intervenção fez com que se acrescentasse a conhecida *faixa 1* do programa, que era um nível de empreendimento subsidiado pelo governo e mais protegido do crédito hipotecário. Até esse momento, as negociações estavam sendo feitas sem nenhuma participação ou consulta aos movimentos populares que, nessa altura, já estavam enfraquecidos dentro do governo por conta do desmonte do Ministério das Cidades e com o esvaziamento do Conselho das Cidades. Diante disso, dentro o fim de 2008 e

início de 2009, os movimentos de luta pela moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana realizaram diversas ações organizativas (ocupações e manifestações) que visaram pressionar o governo para recebê-los. Após isso, foi realizada uma audiência pública. Nesse momento, os movimentos apresentam ao governo suas pautas: destinar 1 milhão de casas para serem construídas autogestionadas, propostas de melhorias nas formas de financiamento e viabilização de terrenos em áreas urbanizadas e centrais. Dessas negociações, surgiu o Minha Casa Minha Vida. Com isso, entidades receberiam inicialmente 500 milhões de reais, do total de 3,6 bilhões de reais em subsídios, que seriam direcionados para a produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas.

Das conclusões possíveis de ser retiradas a respeito do Direito à Cidade ao analisar o PMCMV, é que o elemento participação popular defendido tanto por Lefbvre (2001) quanto por Harvey (2013), se coloca como essencial fator de sucesso para a modificação democrática do espaço urbano e a inclusão nas cidades. O resultado efetivo de um programa habitacional, construído no âmbito das contradições de um governo, cujas matrizes ideológicas ligavam-se às ações conciliatórias entre as classes sociais, foi que a maior parte do PMCMV serviu para o aquecimento do mercado e o aumento do consumo. E, embora, tenha viabilizado o alcance das moradias nos segmentos historicamente excluídos, o que é um fator de extrema importância, o PMCMV não conseguiu, na maior parte dos empreendimentos, disponibilizar acesso à cidade, qualidade de vida e cidadania. A exceção disso foi exatamente a modalidade Minha Casa Minha Vida - Entidades, sendo a mais bem-sucedida em todos os requisitos. E, portanto, a diferença singular entre as modalidades estava justamente em quem conduziu os empreendimentos, se possuíam ou não interesses econômicos que se sobrepujam aos sociais e humanos.

No próximo capítulo, tomando como exemplo a análise contemporânea da cidade de Porto Alegre, será demonstrada uma análise mais detalhada do elemento participação popular na condução urbana, inclusive, envolvendo a execução do Programa Minha Casa Minha Vida. De todo modo, aqui cabe considerar que o Direito à Cidade prescinde a participação e a condução popular para a sua materialização. Nesse sentido, a partir da análise particular da experiência brasileira, se tentou demonstrar que esse elemento indispensável para o surgimento de um urbano verdadeiramente democrático esteve ao longo da história a reboque dos interesses econômicos. Sendo esses buscados por segmentos que não representam as pautas e reivindicações da maior

parte da população. Em maior ou menor intensidade, os agentes antipopulares tiveram seus poderes preservados, em alguns períodos, eles foram inclusive maximizados como na Ditadura Militar, pois as participações populares em todas as instâncias organizativas da vida social eram restritas, reguladas ou vetadas. Mais contraditório ainda é analisar a situação da participação popular nos governos democráticos, mesmo aqueles com trajetória e vínculo de origem popular. Nessas condições, ainda assim os interesses populares foram subjugados e alijados em favor dos setores que possuíam maior força econômica e maior capacidade de incidência no direcionamento do Estado, embora a democracia tenha demonstrado possibilitar maior capacidade de incidência coletiva nas ações estatais. Essa mediação analítica nos demonstra que além de uma redemocratização incompleta, a democracia representativa, frágil e limitada que se construiu no Brasil não garante o surgimento de uma formação urbana inclusiva e saudável.

Desse modo, apesar da inegável importância de iniciativas coletivas que foram gestadas no interior do Estado, em especial, na condução do Partido dos Trabalhadores, a exemplo das Conferências das Cidades, da criação dos Conselhos urbanos, do SNHIS, FNHIS e da própria criação do Ministério das Cidades, que ineditamente incluiu dentro do governo um projeto urbano intrinsecamente ligado aos parâmetros do Direito à Cidade, esses esforços foram insuficientes para a real implementação de um projeto urbano alternativo à cidade do capital. Isso porque as estruturas basilares do sistema permaneceram no mundo e no Brasil inalteradas. E, apesar das diferenças entre os países e suas posições distintas no circuito mundial da economia, a formação das cidades continuam orientadas pelas dinâmicas originais que constituíram esse tipo de urbano, estudado séculos atrás por Engel (2013) na Inglaterra. Todavia, o entendimento do confronto desses distintos projetos urbanos e societários demonstraram que a participação popular traz indicativos da possibilidade de transformação social e urbana, tal qual como defendeu Lefebvre (2001) ao criar a definição de Direito à Cidade. É por isso que a 1ª Conferência das Cidades, quando apresenta em suas resoluções os princípios norteadores do combate à segregação urbana, da moradia digna, do saneamento ambiental público, do transporte público, da função social da cidade e da propriedade, da gestão democrática e controle social, da inclusão social e redução das desigualdades social, sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana, do combate à segregação socioespacial, inaugura institucionalmente no Brasil um novo paradigma urbano, que se choca com o modelo atual, do qual desde a colonização

portuguesa vem sendo atualizado, mas não desmontado. Nesse sentido, compreender os elementos que constituem esses diferentes projetos conflitantes na atualidade se coloca como um desafio fundamental aos sujeitos históricos que são comprometidos com as transformações urbanas indicadas pela perspectiva do Direito à Cidade.

### **3. A CIDADE DO CAPITAL CONTEMPORÂNEA**

A análise evidenciada até o momento do estudo indica que a cidade do capital é o espaço físico no qual majoritariamente a luta de classes se expressa. Além disso, a massificação do urbano e seu conseqüente aumento populacional são produtos do modo de produção capitalista. Contemporaneamente, o capital vem passando por metamorfoses que alteram as relações urbanas, provocando intensas modificações na paisagem geográfica e na forma como se estabelecem o uso e a ocupação do solo. Foi demonstrado também que a formação das cidades brasileira responde a dinâmicas específicas, mas, ao mesmo tempo, está vinculada aos movimentos gerais do sistema capitalista. Do ponto de vista ideológico, no tempo presente, há ainda um explícito avanço e fortalecimento do ideário neoliberal, que possui como base central a defesa da redução da participação do Estado no atendimento às necessidades sociais, da criminalização das formas organizativas da classe trabalhadora, como sindicatos e partidos, além do combate às teorias críticas que visam o rompimento com a lógica produtiva e social capitalista. E, como demonstrado em Lefbvre (2001), esse movimento reduz a força dos sujeitos históricos (ou revolucionários) enfraquecendo as possibilidades de materialização do Direito à Cidade (HARVEY, 2013).

Do ponto de vista histórico, a atualidade indica um descenso das lutas e formas de organização da classe trabalhadora que impactam na perda de direitos e conquistas sociais. Nesse sentido, o cenário contemporâneo dá sinais de que as alterações gerais e globalizadas produzem mudanças locais. No Brasil, país inscrito no circuito produtivo mundial como uma economia dependente, herdeiro de uma formação urbana a partir da qual acumulam-se conflitos de classe na mesma medida em que os rearranjos da política neoliberal são consolidados como a direção do Estado, a questão social e sua expressão urbana acabam por se agravar. Diante desse cenário, ainda não completamente compreendido, é de fundamental importância tentar analisar os indicativos urbanos locais e sua relação com a agenda ideológica e política do grande capital: o neoliberalismo. O entendimento do projeto neoliberal cada vez mais radicalizado na

atualidade e conduzido por um capitalismo hegemônico pela financeirização possibilita a orientação acerca dos desafios para a defesa do Direito à Cidade como um projeto urbano democrático, inclusivo, justo e ambientalmente equilibrado (ROLNIK, 2015).

Nesse sentido, a cidade de Porto Alegre foi escolhida para fins investigativos na tentativa de relacionar os movimentos conjunturais da atualidade com as manifestações locais vistos por uma perspectiva urbana. A escolha desse local se deu pela singular importância de Porto Alegre na expansão da experiência do Orçamento Participativo-OP para várias cidades do Brasil e até fora do país. Outro elemento é o passado recente de industrialização pela qual passou a cidade que, no momento, aponta para uma desconcentração industrial e, até mesmo, desindustrialização. Além disso, Porto Alegre se destaca porque, apesar da exitosa experiência de gestão pública-urbana com o OP, atualmente a cidade é governada tanto em nível federal quanto local por gestões orientadas pela política neoliberal. Tais elementos da formação urbana portoalegrense, que manifestam um intenso histórico da luta de classes, constituem um interessante universo investigativo. Ademais, como se trata de uma análise por meio de indicadores e não de um estudo de caso em particular, a intenção é comparar os dados disponíveis no DIESSE, IBGE<sup>27</sup> e Observatório das Metrópoles para avaliar os apontamentos econômicos, sociais e urbanos de Porto Alegre. Baseando-se no capítulo XIV, da publicação desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles chamada de “Metrópoles Brasileiras em 2018”, serão analisados os dados socioeconômicos e urbanos de Porto Alegre, entre 1980 a 2010. Já as fontes do DIESSE<sup>28</sup> e IBGE serão usadas para demonstrar os indicadores de 2017 e 2018. Além disso, esses dados serão confrontados qualitativamente com o documento produzido pelo Banco Mundial: “Um ajuste Justo”. As referidas análises estarão disponíveis no primeiro tópico deste capítulo: “Indicativos Contemporâneos da Cidade do Capital: Porto Alegre e a Nova Agenda do Banco Mundial”. No segundo tópico, “O panorama contemporâneo: a financeirização dos direitos sociais e a divisão entre público e privado”, se propõe a apresentar que os fenômenos da financeirização dos direitos sociais, do endividamento dos Estados e das pessoas, da dicotomia dada entre as relações privadas e públicas são resultado de um mesmo processo, interligados às origens da cidade do capital. No terceiro tópico, unem-

---

<sup>27</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

<sup>28</sup> Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

se as análises salientadas no primeiro e no segundo, constituindo uma visão mais elaborada do documento, aqui já citado, produzido pelo Banco Mundial.

### 3.1 INDICATIVOS CONTEMPORÂNEOS DA CIDADE DO CAPITAL: PORTO ALEGRE E A NOVA AGENDA DO BANCO MUNDIAL

Porto Alegre, assim como qualquer outra metrópole, não pode ser compreendida isolada, pois, como uma cidade produto do sistema capitalista, ela possui funções comerciais, produtivas, de circulação de mercadorias e, é claro, de funcionalidades orientadas para a reprodução da força de trabalho. Por isso, a capital do Rio Grande do Sul só pode ser entendida se for levada em consideração a sua Região Metropolitana-RMPA. As cidades que formam a RMPA demonstram a rede interurbana que liga pessoas, produtos, veículos e interesses. Por isso, nelas se tornam mais amplas e visíveis as consequências e manifestações das atuais dinâmicas produtivas (FEDOZZI; SOARES, 2018).

As metrópoles sofrem as interferências tanto dos movimentos estruturais quanto das ações e políticas de Estado. Conforme demonstrado anteriormente, o Brasil passou por diversos modelos de gestão estatal e isso contribuiu para gerar desdobramentos na formação urbana. No entanto, as ações de Estado foram guiadas por dinâmicas sistêmicas e não apenas locais. Nesse sentido, houve o início de um desenvolvimentismo autoritário na Ditadura Militar posteriormente transformado em uma condução de Estado que preparou as bases da reestruturação produtiva brasileira. Assim, mais tarde tal reestruturação foi aprofundada pela administração neoliberal do Fernando Henrique Cardoso. Dessas estruturas, muitas foram preservadas nos Governos Lula e Dilma, que possuíam um tipo de condução governamental mista, combinando elementos desenvolvimentistas com neoliberais. A administração petista, apesar de ter aumentado os investimentos em políticas públicas, valorizando o salário mínimo, incentivado uma leve distribuição de renda, não realizou a taxação das grandes fortunas, manteve aos padrões neoliberais do regime de metas de inflação, da política de superávit primário, do regime de câmbio flutuante e permitiu a transferência de vultosos recursos do Tesouro Nacional para os credores da dívida pública. Em outras palavras, desde o final da Ditadura Militar, a agenda neoliberal fez parte da administração pública

com maior ou menor intensidade a depender da gestão que e a conduziu. (FEDOZZI; SOARES, 2018).

Em alguns momentos da história, a diferença se deu nos governos municipais e estaduais que conseguiram administrar a máquina pública para além do neoliberalismo. Tal caso foi o da gestão municipal em Porto Alegre de Olívio Dutra, no ano de 1988, quando houve a implementação do Orçamento Participativo- OP. Trata-se de um processo que não pode ser definido como uma autoria individual, mas sim como o resultado da intersecção entre sociedade civil e administração estatal. A experiência do OP se baseou nas ações realizadas pela UAMPA- União de Associações de moradores de Porto Alegre, portanto, vieram da prática concreta da organização coletiva. Ao longo do seu desenvolvimento se transformou em um instrumento forte de distribuição de renda, sendo capaz de combinar a análise territorial da cidade com participação popular. E, embora isso tenha causado uma transformação positiva na relação Estado, população e formação urbana, ainda assim o desenvolvimento urbano de Porto Alegre no período apresentou elementos ligados aos processos mais amplos que se conectavam à perspectiva neoliberal, mesmo que a incidência tenha sido minimizada por uma gestão contra-hegemônica (SÁNCHEZ, 2002).

Basicamente, a experiência do OP em Porto Alegre estipulou a divisão territorial da cidade baseando-se em uma geografia de localização dos movimentos populares, associação de bairros e características socioeconômicas. Isto é, potencializando as experiências já existentes de organização coletiva e as demandas comuns compartilhadas nos territórios. A partir daí, formaram-se conselhos regionais com caráter deliberativo. Dessa forma, localmente deliberava-se a respeito de questões como saúde, educação, uso do solo, transporte coletivo, dentre outros. Cada conselho detinha a informação de qual era a disposição orçamentária do seu território de abrangência podendo ser reconsiderada a depender das necessidades locais. Além disso, houve a formação do Conselho Geral da Cidade que tratava das questões gerais de Porto Alegre. De acordo com Sánchez (2002), o OP nessa cidade conseguiu efetivar mais de 87% das decisões deliberadas nos territórios. O perfil de participação nas reuniões e assembleias era composto em sua maioria por mulheres, 59% do total, e tinha baixa participação de jovens, concentrando-se na faixa etária entre 35 a 44 anos. A maior parte dos participantes possuía vínculo organizativo na comunidade para além do OP, sendo que o perfil de renda média se demonstrou muito plural, variando com território de pertencimento.

Atenta-se que a experiência do OP em Porto Alegre ocorreu entre as décadas de 1980 e 1990. Com isso, se for localizada em um contexto mundial, observa-se que, a partir de 1970, a produção capitalista iniciou o seu processo de reestruturação, causando mudanças não apenas na esfera econômica, mas de toda ordem: culturais, afetivas, relacionais, na formação urbana etc. Com as novas necessidades estruturais da produção capitalista, o neoliberalismo ganhou força no mundo, inicialmente sendo experimentado no Chile, em 1970, e fortalecendo-se com as administrações de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA (FEDOZZI; SOARES, 2018).

Seguindo essas tendências, entre 1980 a 2010, as dinâmicas produtivas globais começam a incidir com mais evidência em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana. Nesse período, foi possível perceber significativas alterações na região. Essas metamorfoses se deram principalmente pelo deslocamento massivo das indústrias que antes concentravam-se apenas em Porto Alegre e se transferiram para outras cidades das Regiões Metropolitana. Essa remoção ampla modificou a geografia, a paisagem e as funções das cidades que integram a RMPA. Vários serviços e comércios também se deslocaram para outras cidades, ampliando o alcance do setor terciário da economia local (FEDOZZI; SOARES, 2018).

Uma avaliação quantitativa das alterações econômicas que se desdobraram em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana na década de 1980 pode ser percebida por meio da avaliação do Produto Interno Bruto- PIB. Nesse período, ele era composto por um terço relativo ao setor industrial e quase dois terços, ou o equivalente a 65,90%, do setor de serviços, conforme indicado no gráfico a seguir:

<b>Tabela 4 – Participação dos setores secundário e terciário no PIB Metropolitano</b>				
<b>Ano</b>	<b>Porto Alegre</b>		<b>Região Metropolitana</b>	
	Indústria (%)	Serviços (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
1980	21,62	78,25	33,33	65,90
1990	33,36	65,88	55,59	43,44
2000	15,07	84,87	33,43	65,98
2010	15,59	84,36	32,20	67,71

Fonte: Metrôpoles Brasileiras: Observatório das Metrôpoles, 2018, p. 402.

Observa-se no gráfico que, em Porto Alegre, houve um processo de desindustrialização e, apesar do notório crescimento industrial no ano de 1990, ocorreu a manutenção da margem média de 15% de participação industrial no PIB. Outras avaliações são possíveis de serem realizadas quando se pensa a participação restrita de Porto Alegre na economia da Região Metropolitana. Nesse sentido, é relevante pensar a relação entre população, participação no PIB bruto, PIB industrial e de serviços. Disso, é importante citar ainda que, apesar da tendência de desindustrialização apresentada no quadro anterior, Porto Alegre concentra mais de um terço da população total da região metropolitana, o que demonstra sua relevância em toda região, conforme quadro a seguir:

<b>Tabela 5 - Participação de Porto Alegre na Região Metropolitana</b>				
<b>Ano</b>	<b>População (%)</b>	<b>Produto Interno Bruto (%)</b>	<b>PIB industrial</b>	<b>PIB Serviços</b>
1980	50,44	57,78	37,46	68,60
1990	41,74	32,10	19,26	48,68
2000	36,35	42,63	19,92	54,83
2010	35,42	38,85	18,62	48,32

Fonte: Metrôpoles Brasileiras: Observatório das Metrôpoles, 2018, p. 402.

As mudanças no setor produtivo guiaram as alterações no mercado de trabalho. Nesse sentido, com a desindustrialização vivida em Porto Alegre surgiu uma tendência de flexibilização das relações de trabalho. Conforme o IBGE, a partir do PNAD, em 2010, Porto Alegre e a Região Metropolitana eram responsáveis por 35% da população em idade ativa e 34% da população economicamente ativa em todo o Rio Grande do Sul. Desses dados, é possível relacionar com o quadro apresentado anteriormente, quando se verificou que, entre 1991 e 2010, a indústria foi o setor que destacou a maior diminuição na participação total da ocupação. No oposto disso, entre esses mesmos anos se percebeu o crescimento nos setores de serviços e dos trabalhadores autônomos.

Essas tendências se mantiveram e ampliaram no contexto mais atual. De acordo com a nota técnica do DIEESE, publicada em 2018 (que avaliou os recentes impactos

da Contrarreforma Trabalhista<sup>29</sup>), embora tenham crescido a população em idade ativa no período de 2009 a 2017, a taxa de desemprego total mostrou crescimento nesses últimos anos. Entre 2015, 2016 e 2017, o número de pessoas desocupadas passou para 58 mil somente em Porto Alegre. O mesmo número foi registrado para a diminuição do trabalho assalariado, pois a maior redução se deu no setor privado, pelo menos 28 mil pessoas deixaram de ser assalariadas e estavam vinculadas anteriormente ao setor privado. De 2017 a 2018, houve uma retração dos empregos com carteira assinadas, isto é, menos de nove mil. Em consequência disso, aumentaram os trabalhos informais e empregados domésticos, ou seja, mais de cinco mil pessoas. No quesito renda também houve variações, na comparação entre 2014 e 2017, houve uma queda no rendimento médio de 18,1% e no salário médio real de 15,9% das pessoas ocupadas. Considerando ainda o período de 2009 a 2017, a população economicamente ativa diminuiu, tendo a maior taxa de ocupação em 2012 e a menor taxa em 2017. Observa-se que esses dados foram extraídos antes da contrarreforma trabalhista e mesmo havendo uma legislação que protegia os trabalhadores nas relações empregatícias, ainda assim, houve uma fragilização de vínculos e diminuição da renda média, devido às tendências globais da reestruturação produtiva.

De acordo com Rolnik (2015), essas alterações no mundo do trabalho que indicam uma flexibilização das relações trabalhistas de forma geral levam ao desenvolvimento de cidades precárias. No caso dos países de economia periférica como é o Brasil, isso se agrava, porque amplia a tendência de ocupações irregulares, da favelização urbana e de degradação das condições de vida nas cidades. Em outra

---

<sup>29</sup> Essa contrarreforma foi apresentada como Projeto de Lei nº 6787/2016, proposto alguns meses depois do golpe jurídico-parlamentar-midiático sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff. O PL foi aprovado em 2017 e se transformou na Lei Federal 13.467/17. Basicamente, essa legislação altera toda a dimensão das leis trabalhista no Brasil, pois incide diretamente na CLT, aprovada em 1930, cujo ano se caracterizou pelo ascenso das lutas populares. De acordo com o DIEESE, a contrarreforma altera as relações contratuais de trabalho, flexibilizando assim os contratos de trabalho porque permite alterar o tempo parcial de 25 horas para 30 horas de trabalho. Permite ainda a flexibilização das regras protetivas dos trabalhadores ampliando o poder do empregador nas decisões sobre as relações de trabalho. Restringe os direitos sindicais e de greve, desobrigando que empresas com mais de 200 funcionários constituam representações de trabalhadores para gerir negociações. Em resumo, a contrarreforma alterou e flexibilizou todas as relações trabalhistas no Brasil, que se configuravam como conquistas das lutas dos trabalhadores conforme foi descrito nesse trabalho. A sua aprovação deixou o trabalhador mais desprotegido em todos os temas pertinentes às relações trabalhistas e salariais: condições de trabalho, organização sindical, negociações coletivas e justiça do trabalho. Portanto, significa um enorme retrocesso e sua materialização ainda não é possível de ser avaliada de forma geral, pois trata-se de uma medida recente.

direção, se posiciona o Banco Mundial<sup>30</sup> que defendeu na sua publicação de 2018, direcionada ao Brasil, que é necessário realizar ajustes e cortes para equilibrar as contas públicas a fim de combater as desigualdades sociais. Para este agente financeiro, as tendências de precarização do emprego, crise mundial e agravamento das condições precárias de vida não possuem relação com as alterações produtivas do sistema capitalista. Nesse sentido, há duas percepções e entendimentos diferentes acerca das tendências observadas localmente em Porto Alegre. O Banco Mundial, inclusive, defende como única alternativa possível de equilíbrio das contas públicas a realização da Reforma da Previdência, da materialização radical da Reforma Trabalhista, além da redução dos “gastos” do fundo público. Isto é, saúde, educação, previdência pública e pagamento dos servidores públicos. No entanto, a realidade analisada em Porto Alegre demonstra que o movimento de precarização do trabalho, desindustrialização e diminuição da renda já ocorre desde 1980, fragilizando a tese de que esses movimentos são apenas frutos de uma má-gestão pública.

De acordo com Rolnik (2015), as mudanças econômicas impulsionam e causam as alterações urbanas e sociais. Em outra linha, o Banco Mundial aponta que o problema da questão social e suas outras expressões são originadas por uma administração ineficiente do Estado, que gasta mais do que arrecada e está deficitário por depender de uma estrutura estatal desatualizada, sendo importante modernizá-la e ajustá-la. Desse modo, embora tal momento do estudo esteja concentrado na análise de Porto Alegre, é factível apresentar alguns indicativos das demais capitais brasileiras e, com isso, contribuir para o entendimento entre essas divergentes posições a respeito das mudanças observadas em Porto Alegre. A dúvida que se pretende entender é se as metamorfoses urbanas e do mercado de trabalho indicam um movimento meramente local e isolado ou trata-se de uma tendência nacional e mais ampla. Nessa orientação, tem-se a tabela 3, que trata do número de Pessoas em Idade Economicamente Ativa no Brasil, a Tabela 4 ao evidenciar a Participação da População Economicamente Ativa no Brasil e a tabela 5 que traz o número da Participação da População Economicamente Ativa das Regiões Metropolitanas Brasileiras:

---

<sup>30</sup> Trata-se da publicação Um Ajuste Justo, disponível em <  
<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>>

<b>Tabela 6 - Número de pessoas em idade economicamente ativa no Brasil</b>		
<b>Período</b>	<b>Idade</b>	<b>Quantidade</b>
Ano 2001	Pessoas de 10 anos ou mais (idade ativa)	138,9 milhões de pessoas
Ano 2008	Pessoas de 10 anos ou mais (idade ativa)	160, 5 milhões de pessoas

**Conclusões:** Tal período representou um crescimento de 15, 5%, na totalidade do território brasileiro

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2018.

Quando se confronta o número total de pessoas em idade ativa no Brasil com as pessoas em idade ativa nas regiões metropolitanas, temos:

<b>Tabela 7 - Número de pessoas em idade economicamente ativa nas regiões metropolitanas brasileiras</b>		
<b>Período</b>	<b>Idade</b>	<b>Quantidade</b>
2001	Pessoas de 10 anos ou mais (idade ativa)	44 milhões de pessoas, o que equivale 32% do valor total no país
2008	Pessoas de 10 anos ou mais (idade ativa)	50, 7 milhões de pessoas, equivale a 31% em relação ao valor total do país

**Conclusões:** O crescimento de pessoas economicamente ativas nas regiões metropolitanas foi menor que o crescimento no país inteiro, considerando o mesmo período. No total: 15,5%. Nas regiões metropolitanas: 13, 3%.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2018.

Os dois quadros sugerem um movimento similar ao de Porto Alegre, quando passou a reduzir não apenas o número de pessoas em idade ativa, mas também o de participação econômica no Produto Interno Produto, sendo tal processo evidenciado pela dinâmica de desindustrialização vivida na cidade. Nesse sentido, o passo seguinte é avaliar se no Brasil e suas regiões metropolitanas ocorreu a redução também na participação econômica e no número de pessoas economicamente ativas. É o que pode ser observado nas tabelas que seguem:

<b>Tabela 8- Número de pessoas economicamente ativas no Brasil</b>	
<b>Período</b>	<b>Quantidade</b>
2001	84 milhões
2008	99,5 milhões

**Conclusões iniciais:** o último período apresentou um aumento de 15, 5% em relação ao primeiro período.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2018.

Em comparativo com o número de pessoas economicamente ativas nas regiões metropolitanas, temos:

<b>Tabela 9- Número de pessoas economicamente ativas nas regiões metropolitanas</b>	
<b>Período</b>	<b>Quantidade</b>
2001	26, 5 milhões
2008	31, 3 milhões de pessoas

**Conclusões:** a) teve aumento de mais pessoas em idade economicamente ativa nas regiões metropolitanas do que de pessoas ativas economicamente; b) isso indica um número alto de força de trabalho disponível e desempregados nas regiões metropolitanas e possivelmente uma tendência de urbanização precária.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2018.

Os indicativos demonstram que as mesmas mudanças percebidas em Porto Alegre e na sua Região Metropolitana foram acompanhadas nas demais regiões brasileiras, o que colabora para a leitura defendida por Rolnik (2015), no sentido de defender que as alterações vividas nas grandes cidades brasileiras são fruto de metamorfoses estruturais no sistema produtivo capitalista. Desse modo, como defendido aqui, tais transformações foram iniciadas a partir da década de 1980, no Brasil, com o fim da Ditadura Militar e foram aprofundadas por agendas políticas de Estado pautadas pelo ideário neoliberal.

Sobre isso, Fedozzi e Soares (2018) defendem que o perfil da divisão territorial em Porto Alegre, desde a década de 1980, também sofreu modificações. A cidade se caracterizava até esse ano pela ocupação predominante da classe trabalhadora, em especial dos setores médios, 35% desses, 21% do proletariado assalariado e 18% de operários ligados ao setor secundário, sendo a maioria constituída de operários da construção civil. Já na Região Metropolitana de Porto Alegre, estavam concentrados o proletariado secundário 41%. No entanto, entre 1980 e 1991, ocorreu um evidente processo de elitização da terra em Porto Alegre, aumentando à segregação urbana e à

elevação da periferação das moradias populares. Tais números indicam que a cidade transitou do modelo neodesenvolvimentista fordista para a cidade neoliberal do capital. Com isso, já não era mais necessário concentrar os trabalhadores próximos das fábricas, podendo assim ampliar o preço da terra e produzir um processo de financeirização sobre ela.

Ainda conforme Fedozzi e Soares (2018), o perfil sócio-ocupacional da Região Metropolitana se manteve em sua maioria formada por operários e setores médios da classe trabalhadora. Em 2010, o percentual de operários era um pouco inferior ao das categorias médias (25% e 29%, respectivamente), o terciário especializado contava com 17%, o terciário não especializado 14% e os profissionais com nível superior com 11%. A maior concentração de trabalhadores industriais ficou centrada na região do Vale dos Sinos onde 38% trabalhavam nesse setor. Em 2010, também cresceu o número de moradores da região metropolitana ligados ao setor de serviços gerais chegando a representar 11%. Com base nos dados evidenciados, é possível perceber que as cidades, tanto da Região Metropolitana quanto da capital Porto Alegre, são compostas por trabalhadores. No entanto, ocorre um deslocamento de moradias com a desconcentração industrial e alterações no mercado de trabalho. Avaliando em conjunto a concentração populacional, as modificações nas relações de trabalho e o aumento do preço da terra urbana em Porto Alegre, é possível defender que muitas cidades da Região Metropolitana, desde a década de 1980, passaram a se tornar cidades dormitórios, é o caso de Sapucaia do Sul e Cachoeirinha, por exemplo. Essas cidades possuem pequena produção econômica e oportunidades de empregos, mas demonstram elevados níveis de densidade demográfica.

Nesse sentido, além das condições de trabalho que moldam a divisão da cidade entre trabalhadores e burguesia, mediados pelo preço da terra urbana e dos imóveis, o fator moradia implica um indicativo importante para contextualizar o panorama da cidade do capital atual. Aqui, percebida pela análise de Porto Alegre. Por isso, a reestruturação produtiva não apenas incidiu na desindustrialização, flexibilização das relações salariais e trabalhistas, como também fortaleceu o mercado privado na produção de cidades. Tais dinâmicas causaram um tensionamento para a redução do financiamento habitacional popular por parte do Estado e pressionou para a transferência desses tipos de recursos para o mercado privado (movimento demonstrado no capítulo anterior). Sendo que a moradia não foi a única a sofrer com essa tendência de corte de recursos públicos, outros setores como abastecimento de água, energia

elétrica, telefonia, transporte públicos foram privatizados. Transformando, assim, a vida urbana em um grande território e espaço de comercialização e lucro. Observa-se que essa tendência se choca com o projeto urbano apresentado pela Conferência das Cidades. Na lógica do capital, o cotidiano urbano é regulado por grandes empresas que visam as funções econômicas das cidades e interferem na regulação dos preços das contas de luz, da conta de água, da passagem de ônibus ou do metrô, do pedágio etc. E não por menos essa regulação determina as condições de vida nas cidades, em que Porto Alegre está incluída (FEDOZZI; SOARES, 2018).

No tocante à produção habitacional, na Região Metropolitana de Porto Alegre, segundo dados censitários de 2010, a taxa de crescimento dos domicílios foi superior a taxa de crescimento populacional. Entre os anos de 1991 e 2000, a população cresceu 16,16%, e o número de domicílios, 24,44%. Entre 2000 e 2010, a população cresceu 6,47% e os domicílios, 18, 27%. Avaliando nominalmente as cidades, o número de domicílios particulares permanentes cresceu acima da população em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Guaíba, Esteio, Taquara e Arroio dos Ratos. É em Porto Alegre onde há o maior número de residências, concentrando 32, 62%. A capital gaúcha também demonstra o maior índice de apartamentos e condomínios, concentrando 63,6% e 76,8% dos imóveis desse tipo. Isso, além de indicar que há mais produção de moradias do que há pessoas, confirma que é o mercado quem incide com maior ênfase na formação das cidades. E, mais uma vez, indica também uma produção habitacional sobreposta pelo valor de troca em detrimento do valor de uso (FEDOZZI; SOARES, 2018).

Com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida, o preço da terra e da moradia cresceu como um todo na região metropolitana e em Porto Alegre. Isso porque, embora o programa trouxesse a previsão de uma faixa subsidiada para a população de baixa renda, na já citada Faixa 1, não houve um enfrentamento das questões fundiárias como, por exemplo, o controle das ações especulatórias do mercado imobiliário no inflacionamento do preço da terra. Assim, os agentes privados escolheram os locais mais afastados do centro urbano para os empreendimentos de baixa e média renda, economizando no valor da terra e maximizando os lucros, além de determinarem a expansão recente da cidade. Outro problema é que a produção habitacional do período recente não foi acompanhada de uma política urbana regional, pois, como pode ser percebido pelos dados analisados até aqui, a Região Metropolitana de Porto Alegre está cada vez mais interligada pelas relações econômicas e sociais, portanto suas cidades não podem ser percebidas de maneira isoladas.

As avaliações anteriores indicam que a gestão estatal sobre o urbano, circunstanciada dentro da perspectiva de uma sociedade capitalista possui limites. Mesmo em uma gestão orientada pelas práticas do Orçamento Participativo, que se colocou em formato contra-hegemônico, ela não pode se configurar como um instrumento antissistêmico, pois as mudanças globais incidiram, inclusive, durante a vigência de uma gestão estatal democrática e permaneceram produzindo mudanças na formação urbana vinculada ao sistema capitalista. Evidentemente, as experiências como o OP contribuem na materialização do Direito à Cidade enquanto um projeto urbano emancipatório, mas esses mecanismos de democracia participativa são insuficientes para a superação das contradições urbanas inerentes às relações capitalistas.

Os argumentos em evidência reforçam ainda mais a contrariedade do ideário defendido pelo Banco Mundial. Isso porque os elementos estruturais que formam a sociedade impactam em todos os aspectos do desenvolvimento urbano: moradia, condições de trabalho, divisão territorial, uso e ocupação do solo e função da cidade. Por este motivo, não podem ser avaliados de formas isoladas ou resumidas a um mero fator de gestão pública. Conforme analisado ao longo desse estudo, a administração pública pode ampliar ou minimizar os efeitos das dinâmicas globais, mas não as superar sozinhas. A superação desses elementos, conforme indicou Engels (2010), depende da própria superação do sistema, pois suas dinâmicas são as mesmas apresentadas na sua primeira manifestação urbana ainda na Inglaterra e que, na atualidade, se encontram maximizadas.

É no deslocamento analítico da totalidade com a parte que reside os limites da concepção apresentada pelo Banco Mundial. De acordo com Harvey (2016), esse organismo internacional foi responsável nos últimos vinte anos por incidir nas transformações urbanas dos países de economia dependente, por meio da pregação das ideologias neoliberais acentuando, com isso, os processos de urbanização precária, aumentando o endividamento dos países e ampliando as desigualdades sociais internas e externas. Para ele, esse organismo financeiro não possui uma visão neutra da realidade e, embora não admita sua posição de interesses, representa as intenções do mercado privado, especialmente hegemônico pelas conveniências norte-americanas e o capital financeiro.

Nesse sentido, se o local sofre com as determinações materiais das alterações estruturais do sistema, conforme foi percebido na análise de Porto Alegre, é necessário entender quais são as defesas elegidas pelos setores dominantes no mundo hoje,

representados por seu organismo financeiro, o Banco Mundial. Isso ajuda a perceber os direcionamentos futuros do urbano, caso as circunstâncias históricas continuem apontando para a continuidade das mudanças econômicas e sociais produzidas até o momento. Para isso, demonstra-se uma avaliação resumida de todo o documento elaborado pelo Banco Mundial para o Brasil, cujas intenções indicam a radicalização das dinâmicas já produzidas pelos movimentos globais do capitalismo na atualidade:

**Quadro 5: Resumo geral dos principais assuntos abordados pelo documento do Banco Mundial**

A) Defende que a única saída possível de economia fiscal ao longo prazo para o Brasil é a realização da Reforma da Previdência; B) Propõe juntar o Regime Geral da Previdência com o Regime Próprio, propõe que a previdência não possua uma base vinculada ao salário mínimo e aumenta o tempo de contribuição previdenciária C) Argumenta que o problema do déficit da previdência é culpa dos privilégios dos servidores públicos contratados até o ano de 2003; D) Propõe o desmonte da seguridade social unificando Benefício de Prestação Continuada à previdência ; J) Propõe a redução da massa salarial dos servidores públicos; L) Propõe a redução das benefícios dos servidores públicos e chamando esse movimento de ajuste equitativo; M) Propõe customizar as formas feitas para as licitações públicas (“diminuir as burocracias), defende a expansão de licitações; N) Defende que não houve crescimento comprovado a partir do investimento público nas pequenas e médias empresas; O) Propõe a focalização no atendimento dos programas e políticas de proteção social, desde os previstos na Previdência até os de saúde pública; P) Propõe reduzir “gastos com a educação” desvinculando a obrigatoriedade da União em repassar investimentos para os municípios; O) Propõe a redução de 25% dos gastos com educação; Propõe reduzir gastos com 0,5% do ensino superior Q) Propõe retirar 0,3% da receita pública de investimento em saúde nos municípios para direcioná-la ao IRPF destinadas às despesas privadas com saúde, R) Propõe reduzir 7% das despesas com os chamados gastos públicos; S) Defende a utilização da regra da Rigidez Orçamentária; T) Propõe a criação de um órgão e um sistema público que controle os gastos públicos.

Fonte: Banco Mundial- Um Ajuste Justo, 2017.

Sobre o quadro, a maior parte da defesa desses argumentos integra o receituário clássico do neoliberalismo no mundo e que já está sendo implementado no Brasil, com destaque para os últimos Governos Temer<sup>31</sup> e Bolsonaro<sup>32</sup>. O neoliberalismo aumentou

<sup>31</sup> Nesta dissertação não se reconhece esse Governo como legítimo, dada as circunstâncias históricas em que assumiu o comando do país. Partilha-se aqui da opinião de autores como Ivana Jinkings, Kim Doria e Murilo Cleto que organizaram a publicação do livro “Por que gritamos golpe?”, lançado pela editora Boitempo, em 2016.

<sup>32</sup> Durante a construção desse trabalho, o governo citado fez dois meses de eleito. Assim, possui uma agenda ultraliberal e de extrema direita. Nos seus primeiros movimentos do mandato, já indicou a redução do valor do Benefício de Prestação Continuada, desvinculando-o do valor do salário mínimo e reduzindo

sua incidência nos Estados nacionais desde a crise de superprodução capitalista nos anos 1970, dando início ao processo de reestruturação produtiva. Na prática, para Lupatini (2012, p. 60), as defesas do Banco Mundial colaboram para a agenda ideológica do “Estado máximo para o capital” e mínimo para o desenvolvimento da sociedade, que é a concepção real do neoliberalismo. Nesse sentido, o endividamento do Estado, ou em outras palavras, o crescimento da dívida pública tem papel fundamental na captura do fundo público. A questão da dívida, que é o principal motivo da insuficiência do atendimento do Estado nas demandas sociais e das suas dificuldades de gestão, é simplesmente negligenciada no documento. Ela (a dívida pública), de forma geral, é estimulada no mundo todo porque contribui proporcionalmente para o fortalecimento do capital financeiro. Não por acaso, as propostas do Banco Mundial relacionam-se aos cortes nos recursos públicos, na redução do pagamento dos salários dos servidores públicos e na conseqüente redução das funções do Estado, porque a diminuição de receitas públicas garante a maximização dos lucros desde o início da crise em 1970. Segundo Wood (2014), na realidade, em todo o mundo está ocorrendo a transferência da riqueza socialmente produzida retida no Estado nas formas de contribuições e tributos. Uma definição que confronta os argumentos do Banco Mundial com as reais dinâmicas sociais pode ser lida no trecho a seguir:

Mais precisamente, a dívida pública e seu aumento em espiral não são por conta do Estado ineficiente, moroso etc. que gasta muito e/ou mal e torna-se endividado, mas sim este Estado vem se reconfigurando, desde anos de 1980, para atender os imperativos do capital sob a forma capital portador de juros e sua forma “alocada”, o capital fictício. A dívida pública tem cumprido esse papel (LUPATTINI, 2010, p. 61).

A realidade de endividamento está presente na maioria dos Estados brasileiros e no Rio Grande do Sul não é diferente. De acordo com a Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul<sup>33</sup>, em 2017, desde 1997, por intermédio da Lei 9.496/97 e do financiamento de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, o pagamento das dívidas não se sujeita mais ao limite da receita do Estado. De acordo com esse órgão, os valores de pagamento da dívida, em 2015, equivaliam a 3.706. 238, ou 15,5% da renda líquida

---

o orçamento para a Assistência Social. Conforme indica o documento do Banco Mundial, é o governo que defende a aprovação da Contrarreforma da previdência, cujas movimentações indicam que pode ser aprovada ainda no primeiro semestre do seu mandato.

<sup>33</sup> Disponível em:

[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1531930726\\_Relat%C3%B3rio%20Anual%20da%20D%C3%A9vida%20AF%20-%20Gr%C3%A1fica.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1531930726_Relat%C3%B3rio%20Anual%20da%20D%C3%A9vida%20AF%20-%20Gr%C3%A1fica.pdf) >

do Estado. Em 2016, por meio de uma negociação com a União, a dívida do Estado foi postergada diminuindo o valor do pagamento em curto prazo, mas comprometendo a renda pública para os próximos 30 anos a partir do pagamento de juros.

Considerando que Porto Alegre participa com aproximadamente 30% da renda total do Estado, como demonstrado anteriormente, é possível entender como se dá a transferência da produção de riquezas locais por meio da gestão do Estado. Nesse sentido, os dados apresentados ao longo desse tópico indicam que as mudanças iniciadas em 1970 tendem a ser ampliadas. Isso inclui o aprofundamento do endividamento dos Estados em todos os níveis de gestão e a produção habitacional dominada pelos interesses do mercado privado. Aliás, o cenário atual aponta para uma crescente privatização das condições de vida nas cidades seja na mobilidade urbana, na distribuição de serviços estratégicos, no aumento do valor das terras urbanizadas, destacando as de áreas centrais, o que intensifica o movimento de gentrificação e expulsão da classe trabalhadora mais pauperizada. Evidentemente, tal conjunto de relações leva também ao desenvolvimento de condições precárias de trabalho e moradia. Ou seja, as tendências atuais indicam do local ao estrutural e do estrutural ao local uma crescente degradação humana, social e urbana, em razão da ampliação do alcance da gestão neoliberal e o aprofundamento da crise capitalista. É por isso que é possível observar em Porto Alegre as mudanças de indicativos operados desde a década de 1980, pois entende-se aqui que as modificações urbanas desta cidade acompanharam as metamorfoses do sistema como um todo.

Sendo assim, diante de um capitalismo cada vez mais hegemônico pelo capital financeiro e guiado ideologicamente pelo ideário neoliberal, as cidades e os direitos sociais, dentre eles o Direito à Cidade, correm o risco crescente de serem subordinados às relações de financeirização. Eis o tema do tópico seguinte.

### 3.2 O PANORAMA CONTEMPORÂNEO: A FINANCEIRIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E A DIVISÃO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Para Harvey (2016), a sociedade capitalista é constituída por uma dualidade fundamentalmente contraditória entre público e privado (2016). Isso se explica porque as relações sociais e estatais são cada vez mais reguladas pelas leis do mercado que, por sua vez, é formado por uma economia formalmente separada da vida pública. Nas palavras literais de Wood (2014), “nas sociedades capitalistas, é possível até existir

sufrágio universal sem colocar fundamentalmente em risco o poder econômico capitalista, que não exige um monopólio dos direitos políticos (p.22)”. A maior parte da humanidade, o que inclui setores da própria classe capitalista, não controla as dinâmicas mercadológicas, mas tais dinâmicas em diversos âmbitos controlam a vida pública.

Dito de outro modo, uma determinada população, circunscrita no circuito do capital, não pode, por exemplo, opinar sobre a produção ou a distribuição de mercadorias de um determinado país, embora a esfera produtiva esteja atrelada aos valores de uso. Se, por exemplo, uma sociedade precisa de sapatos, mas o mercado entende que produzir sapatos é menos lucrativo do que produzir guarda-chuvas, então, o mercado produzirá guarda-chuvas e não se importará com a necessidade coletiva daquela população, porque a prioridade é garantir a extração de lucro e mais-valia necessários à existência do próprio mercado capitalista (HOBBSAWN, 2013). Isso ocorreu na avaliação anterior, quando foi percebido que, em Porto Alegre, o número de habitações produzidas era maior que o número de pessoas.

Tal condição configura-se como um verdadeiro *apartheid* entre controle econômico e a esfera política pública. Segundo Hobsbawn (2013), não se quer dizer com isso que o mercado seja autorregulável ou que não dependa dos Estados Nacionais, pois é justamente o oposto disso que tem ocorrido no capitalismo contemporâneo. No entanto, pretende-se defender que o mercado e o capital, em razão da própria lógica de ser de suas dinâmicas sistêmicas, determinam amplamente as condições sociais. Por outro lado, isso possui um direcionamento de sentido único, pois a sociedade, salvo raríssimas exceções, não promove diretamente a regulação do capital e do mercado, visto que a lógica do sistema sobrepõe os valores de troca em detrimento dos valores de uso. Por sociedade, nesse momento, faz-se referência à sua parte orgânica e viva. Isto é, as pessoas. E estas têm necessidades, sentem fome, sede, ficam doentes, precisam estudar, sentem medo, necessitam de moradia, de convivência, de amor, de se aquecer quando tem frio, precisam de diversão etc. Nesse aspecto, o sistema capitalista já atingiu um estágio de produção capaz de satisfazer necessidades humanas individuais e coletivas. Contudo, a regulação da distribuição dessa produção se realiza conforme as leis de mercado, excluindo grande parte da população do consumo ou usufruto dos bens produzidos. Esse acesso, de forma geral, é restringido e regulado pelo dinheiro. A regra predominante do sistema é: quem tem dinheiro compra a mercadoria (s) que necessitar, quem não tem não consome (MARX, 2013).

A grande contradição dessa relação mercado e as necessidades humanas, leis de mercado e a vida pública, reside na lógica de que a produção, comercialização e distribuição são diferentes de acesso. De acordo com Iamamoto (2015), o mercado movimenta-se por interesses privados e puramente econômicos. A sociedade, por conseguinte, rege-se por interesses coletivos: acesso à saúde, educação, previdência, alimentação, esporte, lazer, moradia, dentre outros. Além disso, o mercado tende a desenvolver diversos mecanismos para controlar a produção, a regulação dos preços das mercadorias e as distribuições delas. Wood (2014), Hobsbawm (2013) e Harvey (2016) concordam que, para desenvolver esses instrumentos regulatórios, os agentes do mercado atuam como uma força política superior às forças políticas sociais, assim como buscam aumentar o seu poder de classe. Marx (2013) explica essa condição de opostos quando diz que os interesses do mercado, que são os mesmos da classe burguesa, são inconciliáveis com os interesses coletivos, ou seja, da classe trabalhadora, a classe que produz e gera efetivamente a riqueza social.

Dessa forma, o mercado tem hegemonia na regulamentação das condições que a sociedade terá para atender às suas necessidades coletivas. Sendo assim, a pergunta que fica diante desta lei econômica não natural é: se o mercado regula hegemonicamente as condições de vida, então, quem é que promove a regulação do mercado? A resposta a essa pergunta não é simples e, antes de tentar respondê-la, é preciso prosseguir no sentido de compreender as metamorfoses gestadas no *modus operandi* do sistema capitalista, a partir da reestruturação produtiva, que é sustentada sobre a égide das políticas neoliberais. Isso porque são sobre essas bases que se definem as condições materiais de regulação do mercado dentro de um sistema global (HARVEY, 2016).

Iamamoto (2015) argumenta que a mundialização da economia se ancora em poderosos grupos industriais transnacionais que adquirem condição de extrapolar as fronteiras territoriais, justamente porque existe um contexto de desregulamentação e liberalização da economia no mundo. Essas multinacionais atuam nos territórios na busca de redução de preço dos investimentos e do custo com a força de trabalho, de preferência obtendo grandes vantagens de exploração dos recursos naturais. No Brasil, recentemente isso foi evidenciado com os crimes ambientais e humanos ocorridos nas cidades de Mariana e Brumadinhos em Minas Gerais, cuja responsabilidade é da empresa de capital aberto Vale, controlada pelo grupo *Canadense Inco*. Este trabalha no ramo de exploração de minérios e atua em mais de 14 estados brasileiros. Observar-se que, antes de ser privatizada no Governo FHC, a Vale era uma empresa pública,

construída na administração do Getúlio Vargas, bem como possuía o objetivo de fortalecer a economia interna brasileira e garantir sua independência na exploração de recursos minerais no país. Desse exemplo, é possível perceber a força desigual de atuação das multinacionais sobre o território, o que gera uma correlação de forças extremamente antidemocrática entre população e capital financeiro acerca do uso e das funções territoriais. Evidentemente, isso implica na redução ou até a perda da soberania nacional da população sobre os territórios do país.

Nesse sentido, a mundialização da economia permite que grupos financeiros articulem processos de fusões e aquisições de empresas, transformando-se em poderosos monopólios, adentrando diversas regiões do planeta a partir da força econômica e das relações de mercado. No entanto, a interferência em múltiplos territórios não implica na transferência ou distribuição de capital, isto é, de riqueza acumulada. Muito pelo contrário, esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas de acúmulo de capital, estando restritas às regiões que formam o núcleo central da acumulação capitalista global (IAMAMOTO, 2015).

A força, primeiro econômica e secundariamente política, desses grupos transnacionais, parte da esfera produtiva, mas une-se aos segmentos especulativos, a saber: bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos. Essa união entre o capital que domina a esfera da produção com o capital financeiro e especulativo forma um modo específico de dominação social, em que a participação e o suporte dos Estados Nacionais são indispensáveis a esse novo padrão de acumulação capitalista, conforme explica Iamamoto no trecho a seguir:

Essa dominação é impensável sem a intervenção política e apoio efetivo dos Estados nacionais, pois só na vulgata neoliberal o Estado é externo aos “mercados”. O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o Consenso de Washington, o Tratado de Marrakech, que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo de Livre Comércio Americano (ALCA), e o tratado de Maastricht, que cria a unificação europeia. Isto é, estabelece-se o quadro jurídico e político da liberalização e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Europeia. *O espaço mundial torna-se o espaço do capital, que se faz na totalidade, elemento de diferenciação no interior de uma unidade* (IAMAMOTO, 2015, p.109 e 110, grifo nosso).

O novo padrão de acumulação capitalista inaugurou inéditos mecanismos especulativos e de crédito. Assim, se até a década de 1970 os bancos eram hegemônicos

nas atividades crediárias, na cena contemporânea, eles perderam a exclusividade nas ações que se movimentam por meio do capital que gera juros. Essa competitividade entre segmentos diversos de especulação do capital comanda os mercados financeiros atuais (IAMAMOTO, 2015). As companhias de seguros, os fundos de pensão, os fundos mútuos, as sociedades financeiras coletivas passaram a emprestar dinheiro a juros aos empresários, às corporações transnacionais e às pessoas que constituem as economias domésticas. Isso significa que esses novos ramos especulativos se conectam com mais volatilidade aos variados segmentos sociais, por meio de múltiplos processos (ROLNIK, 2015). Nesse sentido, embora pareça abstrato relacionar a constituição e as dinâmicas desse espaço mundial do capital com a vida “real” das pessoas comuns, é possível a partir de exemplos concretos e reais desnudar o fetiche da realidade que nos cerca e perceber como se articulam esses movimentos.

Por isso, a importância de analisar alguns fenômenos contemporâneos que, antes de se tornarem dados estatísticos, significam vivências humanas que possuem rostos, vozes, memórias, histórias e dores. Uma demonstração recente de grandes proporções sobre os perigos da conexão entre a vida orgânica e o processo de financeirização do capital, foi vista na crise especulativa de 2008, nos Estados Unidos da América. O seu ápice foi com o estouro das bolhas imobiliárias, cujas ações envolviam as chamadas *subprime* (ou hipotecas podres). Isto é, ações especulativas que visavam facilitar empréstimos para as famílias norte-americanas de baixa renda que, na sua maioria, possuíam casa ou imóveis próprios. As famílias ou pessoas que se enquadraram nesse perfil, hipotecaram seus imóveis quitados e os transformaram em bem líquidos por meio dos empréstimos feitos em diversas entidades especulativas. Ou seja, de forma concreta arriscaram a perda dos direitos à propriedade de um bem de uso e transformaram-no em valor monetário em troca de dinheiro, supervalorizando o seu valor de troca (ROLNIK, 2016).

Para que isso fosse possível, o Governo norte-americano incentivou à adesão da população a esse tipo de prática, estimulando por meio de campanhas pagas com dinheiro público que as famílias recorressem ao endividamento como forma de atividade econômica. Como a renda e os salários das famílias não acompanharam o crescimento da dívida, que crescia com os juros, houve o fenômeno de uma inadimplência em massa (HARVEY, 2016).

Diante do não pagamento massivo das dívidas, diversas companhias financeiras declararam falência e, mais uma vez, a ação do Estado foi indispensável. Este usou o

recurso dos fundos públicos para salvar as empresas e companhias, mas não injetou nenhum valor em prol das famílias endividadas e nem perdoou as dívidas delas, mesmo o Congresso norte Americano tendo recebido solicitação de uma estimativa de 50% da população, a partir de cartas e campanhas para que agissem no sentido de isentar as famílias. O resultado disso foi que o Estado contribuiu para ampliar os despejos em massa nos EUA, país centro do capitalismo contemporâneo. Tal ação político-econômica trouxe duas faces de uma dura realidade: de um lado, várias famílias perderam suas casas, mas continuaram em situação de dívida com as instituições financeiras, do outro lado, ainda mais grave, estão as famílias em situação de rua, desempregadas e endividadas (HARVEY, 2016).

Tomando ainda os Estados Unidos da América como exemplo, segundo dados de 2018<sup>[1]</sup> do Federal Reserve (o Banco Central Norte-Americano), quatro entre cada dez pessoas que concluíram o ensino superior naquele país, terminaram seus estudos com dívidas estudantis, acumulando um valor total que chega a 59 trilhões de reais (15 trilhões de dólares), volume que supera o registro do Produto Interno Bruto dos últimos anos da Espanha. Isso indica um provável descolamento entre a produção real de riqueza e as ações de cunho especulativo. Isto é, especula-se mais a riqueza do que de fato se consegue produzir dentro de um determinado território. Cada recém-formado chega a dever, em média, aos bancos e instituições privadas ou públicas, cerca de 28.400 dólares (112.000 reais). Em entrevista ao canal de comunicação BBC<sup>[2]</sup>, em 2018, a jovem de 29 anos, Carolyn Chimeiri, graduada e pós-graduada, cuja dívida estudantil é de 238 mil dólares (754 mil reais) e que, mesmo trabalhando em dois empregos, não está conseguindo pagá-la, deu a seguinte declaração: “eu e o meu marido brigamos o tempo todo por dinheiro, pensando em como sobreviver, pagar as contas e viver como pessoas comuns em Nova York”.

Além desses exemplos, que demonstram o movimento crescente de transformação dos direitos humanos em mercadorias especulativas, é possível demonstrar vários outros. Isso porque a tendência de financeirização da vida é a própria tendência de financeirização dos direitos sociais e humanos, dentre eles o direito à cidade. Desse modo, absolutamente tudo pode ser transformado em mercadoria: água, luz, moradia, educação, saúde, previdência, acesso à cidade, ou seja, qualquer necessidade básica humana pode se transformar em uma fonte rentável e especulativa para o mercado. Isso indica que as bases fundantes do capitalismo, isto é, a

mercantilização da vida; a contradição entre capital e trabalho; a busca pelo lucro e pela extração da mais-valia foram ampliadas e maximizadas (SALVADOR, 2012).

Essa maximização das dinâmicas internas do capitalismo só se sustenta porque elas adquiriram força para fomentar alterações substanciais nas dimensões das estruturas da força de trabalho, nas relações sociais, nas políticas de bem-estar social, nos arranjos tecnológicos, nos modos de vida, no pertencimento à terra, nos hábitos afetivos, nos modos de pensar etc. Isto é, quando as estruturas funcionais do sistema tomam vida se inserindo em todas as dimensões do tecido social. A capacidade do capital de provocar alterações desse vulto está sendo conquistada de maneira heterogênea e processual no globo. Sobre isso, Harvey (2007, p. 2) diz que “desde a década de 1970, houve em todo o mundo uma mudança enfática nas práticas político-econômicas e no pensamento, ostensivamente liderada pelas revoluções Thatcher/Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos”, sendo esses um dos primeiros países a fazerem uso das práticas e do imaginário neoliberal (HARVEY, 2007).

Nesse sentido, a capacidade do capital de provocar alterações nas relações sociais está sendo conquistada de maneira heterogênea e processual no globo. Harvey (2007, p. 2) diz que, “desde a década de 1970 houve em todo o mundo uma mudança enfática nas práticas político-econômicas e no pensamento, ostensivamente liderada pelas revoluções Thatcher/Reagan na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos”. Como mencionado anteriormente, esse processo se refere à ampliação do neoliberalismo como uma agenda ideológica e uma prática de Estado. É esse projeto ideológico do capital que interliga a vida orgânica do sistema (ou seja, as pessoas) aos interesses produtivos do capitalismo. A partir da construção de apelos que defendem a ideia de liberdade, de que a sociedade atual é capaz de prover todo o bem-estar social necessário desde que haja mérito por parte dos indivíduos. Prega ainda que as contradições vividas no cotidiano das cidades e do campo como a miséria, a violência, a exploração, são meras distorções isoladas de um contexto maior. Mas, na verdade, para Harvey (2007), esse imaginário socialmente construído e hegemônico de acordo com os interesses das classes dominantes serve como um estimulante de alienação de uma sociedade constituída em bases já alienada no momento em que cindiu a contradição fundamental entre capital e trabalho.

De acordo com Brettas (2012), as dinâmicas ideológicas erigidas pelo capitalismo contemporâneas e transcritas na forma das agendas neoliberais significam, nada mais, nada menos, do que os desdobramentos atuais da acumulação capitalista

contemporânea, que parte da base fundante de dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios de produção. Em outras palavras, o neoliberalismo serve para manter essas bases sociais. De um lado, protege a propriedade privada dos meios de produção e a acumulação privada da riqueza socialmente produzida. Do outro, garante o controle dos trabalhadores evitando movimentos de ruptura com o sistema. É por isso que a agenda neoliberal em todo mundo prevê o desmonte das organizações sindicais e incide diretamente na qualidade de vida da classe trabalhadora, pois trata-se de um projeto de manutenção da sociedade atual. O neoliberalismo, ao defender a redução da participação do Estado no atendimento das necessidades sociais, além de contribuir para acumulação capitalista, colabora para que a classe trabalhadora fique mais vulnerável e controlável. Afinal, como defende Marx (2002), antes que os seres humanos tivessem a aquisição da consciência do estado geral das coisas é preciso, antes de tudo, comer, beber, ter moradia etc. Se as necessidades do corpo não podem ser atendidas, menores e restritas serão as condições de ampliação de uma consciência crítica perante o real estado das coisas. Desse modo, se parte da classe trabalhadora mundial adentra em estados de precarização e degradação da vida, maiores e melhores são as condições de permanência dos padrões de acumulação capitalista contemporâneos.

É justamente na direção desses interesses sistêmicos que, na contemporaneidade, se ampliam as formas de capturar o fundo público. Tal como fora mencionado anteriormente, se destaca o papel da dívida pública para isso. Para Marx (2013), a dívida pública faz parte do processo de acumulação capitalista desde seu estágio primitivo. Disso, é possível inferir que, dentro das dinâmicas urbanas, o endividamento dos Estados gera desdobramento nas cidades originárias do capital. De acordo com Brettas (2012), o crescimento da dívida pública no mundo contemporâneo e ao longo da história foi possibilitado pelo uso da força e do poder do Estado. Sem esses elementos, o crescimento da dívida pública como fator do processo de acumulação capitalista não seria possível. É importante mencionar que “o sistema de crédito público possui origens da Idade Média em Gênova e Veneza e se espalhou para a Europa no período manufatureiro. Assim, [...] contribuiu para dar origem ao capitalismo industrial” (BRETTAS, 2012, p. 95). Isso implica dizer que, independente da forma de governo e do modo como se constituem os processos de decisão, o mecanismo da dívida pública funciona como importante instrumento de consolidação das relações capitalistas de produção (BRETTAS, 2012).

Desse modo, não é coincidência que a história do desenvolvimento estatal se encontre com o processo de expropriação das terras, presenciado tanto na transição do feudalismo para o capitalismo na Europa, quanto do escravismo para o capitalismo no Brasil. Isso porque a acumulação capitalista só foi originada a partir da separação do trabalhador dos meios de produção e da consolidação da propriedade privada. Nesse elemento originário se alocam as respostas funcionais do uso e da ocupação do solo, que direcionam a formação das cidades até hoje. Nesse sentido, além de criar os fundamentos de uma sociedade dividida entre o público e o privado, a propriedade privada só pode ser consolidada quando for destruída a lógica da propriedade coletiva da terra e dos meios de produção. Para garantir a manutenção dessas formas, o uso da força estatal é indispensável desde que a cidade do capital nasceu. Sobre o papel do Estado na manutenção da propriedade privada, Brettas (2012, p. 96) defende que:

Apesar de uma suposta preocupação com o bem comum e a satisfação da coletividade, presente em determinadas formas de governo, os interesses que estão a frente desse processo buscam garantir e defender a propriedade privada. Esses interesses particulares, ao parecerem como universais, tornam coletivo o sentimento de responsabilidade sobre seus ônus- como é o caso da dívida pública-, ainda que os ganhos permaneçam sendo apropriados privadamente.

Com isso, se pretende argumentar aqui os fenômenos discutidos nesse tópico: a financeirização dos direitos sociais; o fortalecimento da ideologia neoliberal como política de Estado e modo de vida; a divisão entre o público e o privado que faz parte de um mesmo processo, a acumulação capitalista. Eles não são elementos isolados da realidade e de sua totalidade. E, enquanto existirem, incidirão no desenvolvimento urbano e humano. É a partir dessas premissas que o estudo proposto evidencia um olhar crítico a respeito do projeto apresentado pelo Banco Mundial - BM, inicialmente analisado no tópico anterior e que será mais detalhado no tópico seguinte. A intenção do desenvolvimento analítico dessas interações se dá, justamente, na medida em que o BM se contrapõe à defesa de projeto social e urbano apresentado pelos segmentos populares na Conferência das Cidades. Em outras palavras, o propósito é reforçar a ideia de que a cidade se forma no ambiente da luta de classes e, se é assim, existem hoje no Brasil dois projetos em disputa. De um lado, o do capital, que pode ser representado pelo Banco Mundial. Do outro, o da classe trabalhadora, que pode ser explicitado pelos documentos já apresentados na Conferência das Cidades.

### 3.3 UM AJUSTE JUSTO OU A CAPTURA DO FUNDO PÚBLICO?

Foi demonstrado ao longo desse estudo que a cidade do capital assume funções específicas do modo de produção capitalista. Além disso, o Estado é usado para alimentar e reproduzir essas funcionalidades, se posicionando como uma peça acessória do capital. Na contemporaneidade, esse Estado está cada vez mais dominado pelos interesses do capital financeiro, isso produz um efeito de redução da soberania nacional, de captura do fundo público, o que revela a fragilidade e até mesmo a falácia de uma democracia liberal. Observa-se ainda nesse complexo e dinâmico circuito que o neoliberalismo é um componente ideológico que interliga Estado, capital e pessoas, contribuindo para o processo de acumulação capitalista, defesa da propriedade privada e controle da classe trabalhadora na atualidade. Percebe-se também que o fortalecimento desse ideário foi maximizado desde a década de 1970, quando o capitalismo entrou em crise e iniciou um processo de reestruturação produtiva.

Desse modo, partindo do ponto de vista dessas relações estruturais, falta demonstrar as tendências brasileiras e, conseqüentemente, desdobramentos no urbano. Por isso, um breve esforço foi posto na análise da cidade de Porto Alegre, quando se apresentou o projeto do Banco Mundial para o Estado Brasileiro. A intenção nesse ponto agora é aprofundar a análise dos argumentos defendidos pelo Banco Mundial, dentro do contexto das movimentações globais do capitalismo financeirizado, além de sinalizar os confrontos com que se estipula o projeto urbano com vistas ao Direito à Cidade.

Nesse sentido, se observou, a partir da análise de Porto Alegre, que nos últimos 20 anos foram produzidas alterações substanciais nas relações de trabalho. Essas mudanças desdobraram-se para outras formas de relações sociais, na forma de pensar, na gestão estatal, nas relações afetivas, na noção de pertencimento. Além disso, se percebeu que a desregulamentação do trabalho acompanha a liberalização da economia e o crescimento da ideologia neoliberal. Segundo Harvey (2016), um dos responsáveis por promover e ampliar esse ideário neoliberal no mundo é o Banco Mundial. No Brasil, muitas defesas preconizadas por esse organismo financeiro já começaram a fazer parte das políticas de Estado, tendo sido intensificada desde o golpe jurídico-midiático-parlamentar sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

Sobre isso, no quadro 5, no primeiro tópico desse capítulo, foram explicitados os argumentos centrais defendidos pelo Banco Mundial como agenda de Estado para o

próximo período. Dentre eles, destacam-se a contrarreforma da Previdência e a contrarreforma Trabalhista, sendo a última já aprovada como lei no Brasil. A primeira, atualmente, encontra-se em discussão no Congresso e o atual presidente Jair Bolsonaro destacou que a aprovação dela é a prioridade máxima do seu governo para o primeiro semestre do seu mandato. Com isso, infere-se que as propostas apresentadas pelo Banco Mundial para o Brasil estão sendo defendidas e disputadas como agenda hegemônica do Estado (DIEESE, 2017).

Para a melhor compreensão acerca do que consistem as contrarreformas, se apresenta um breve resumo sobre a Reforma Trabalhista atualmente validada no Brasil, seguido de alguns comentários e uma síntese da Reforma da Previdência ainda em tramitação:

<b>Quadro 6: Contrarreforma Trabalhista</b>		
<b>Tema</b>	<b>Alterações</b>	<b>Validade</b>
Justiça do Trabalho	Diminuiu e fragmentou as condições em que os trabalhadores poderiam recorrer a justiça do trabalho, fortalecendo ao mesmo tempo as condições do empregador de se defender de acusações relativas ao descumprimento das garantias trabalhistas	Já em curso no atual sistema de justiça do trabalho.
Negociações coletivas	Aumentou as possibilidades de negociações diretas. Incentivando situações em que o trabalhador “negocie” diretamente com o empregador, mas não leva em consideração que os interesses do trabalhador e do empregador são divergentes.	Já válido.
Condições de Trabalho	1- Nesse tema, uma das principais alterações se deu nos contratos de trabalhos, formando um verdadeiro “cardápio de contratos precários”. E dessa forma estimula-se a contratação das empresas por meio de vínculos trabalhistas frágeis e baixos salários. 2- Revogou a multa devida do empregador em caso de identificação de informalidade na contratação do trabalho. 3- Alterou a extensão da jornada de trabalho, disseminando de forma indiscriminada e mediante simples acordo individual, a jornada de 12 horas de trabalhos seguidos de 36 horas de descanso. Ou seja, 12h x 36h. Isso facilitou a habitualidade de 10 horas de trabalho diários 4- Implementou o tipo de trabalho intermitente do qual flexibiliza e desmonta a garantia de férias, salário fixo, isonomia salarial e proteção de mulheres gestantes	Já são medidas válidas.
Organização Sindical	Restringiu, limitou e dificultou as formas de organização sindical e coletivas dos trabalhadores	Já está válida.

Fonte: DIEESE, 2017

Sobre o quadro, quando a Reforma Trabalhista estava sendo defendida em formato de Projeto de Lei nº 6.787/2016, o seu relator na época defendeu que uma das

necessidades de aprovação dessa medida consistia na necessidade de modernização do Estado e, portanto, conseqüente imperativo de modernizar também as relações de trabalho. De acordo com o relator, o Brasil mudou desde 1943, sendo necessário então implementar novas modalidades contratuais que excluam as velhas formas de trabalho do passado. Não por acaso, o discurso de modernização está presente também em todo o documento elaborado pelo Banco Mundial: Um ajuste Justo. O mesmo ocorre a respeito da reforma da previdência quando se observa que muitos elementos existentes nos argumentos defendidos pelo BM estão presentes na proposta atualmente em trâmite da contrarreforma, são eles:

1. A defesa de que a única saída possível para se ter equilíbrio na economia fiscal de longo prazo no Brasil é realizar a Reforma da Previdência;
2. Ambos propõem juntar o Regime Geral da Previdência com o Regime Próprio;
3. Ambos propõem que a previdência não deve ter uma base de valor vinculada ao salário mínimo;
4. Ambos propõem o aumento no tempo de contribuição previdenciária;
5. Ambos argumentam que o problema do déficit da previdência é culpa dos privilégios dos servidores públicos contratados até o ano de 2003;
6. Ambos propõem o desmonte da seguridade social, especialmente alterando o Benefício de Prestação Continuada, que na prática deixaria de integrar a política de Assistência Social e passaria a compor a Previdência reduzindo o valor do benefício;
7. Ambos propõem a redução da massa salarial dos servidores públicos.

A respeito das propostas de desregulamentação nas relações de trabalho e da seguridade social no Brasil, percebidas tanto nas defesas do Banco Mundial quanto nas contrarreformas em curso, Iamamoto (2015) defende, como os demais autores aqui citados, que tais proposições vão ao encontro aos movimentos globais do estágio atual da acumulação capitalista. De acordo com a autora, a desregulamentação do capital impulsiona a flexibilização nos processos de trabalho e o desmonte dos direitos sociais.

Nesse sentido, uma real modernização das relações trabalhistas no Brasil deveria levar em consideração as disparidades econômicas e sociais que são persistentes e resistentes no tecido social brasileiro, como foi demonstrado ao longo deste estudo. É por isso que uma real compreensão da formação brasileira, necessariamente,

consideraria o entendimento de que modernizar as relações trabalhistas no Brasil implica combater as formas precárias e arcaicas de trabalho e não as aumentar. Isso porque tal tipo de atividade no país nunca foi superada ao longo do seu desenvolvimento. Desde o final da escravidão, o trabalho informal no Brasil é majoritário, portanto, não há nenhuma novidade em flexibilizar as relações trabalhistas. A contrarreforma aprovada e defendida pelo Banco Mundial apenas transforma o que antes era ilegal em um processo legalizado pelo Estado. Desse modo, não é de uma ação modernizadora que tratam as propostas do Banco Mundial, mas sim de uma ação conservadora que visa aprofundar as desigualdades territoriais, sociais e econômicas a fim de garantir formas seguras de acumulação produtiva e apropriação da riqueza socialmente produzida.

A flexibilização do trabalho pode ser caracterizada pela sua capacidade de incorporação de novas tecnologias produtivas que, alinhadas à intensificação de circulação de capital especulativo e fictício no espaço global, permitiu que a produção se tornasse cada vez mais transnacional. Ou seja, além de eclética, a produção passou a ser realizada em vários territórios, impulsionando assim relações de trabalho de vínculos extremamente frágeis ou, até mesmo, sem vínculo algum entre quem vende a força de trabalho e quem a compra. Esse contexto de flexibilização gera de modo concomitante algumas consequências gerais: 1) o desemprego estrutural; 2) o ressurgimento de formas arcaicas de trabalho, em especial as de cunho informal, o que inclui as análogas a escravidão, mesmo nos países centrais; 3) o surgimento de uma agenda unitária de contrarreformas, que ataca os direitos sociais e trabalhistas conquistados de forma heterogênea em todo o mundo no contexto pós-guerra; 4) a desindustrialização dos países voltados para exportação de *commodities* e 5) o aumento da concentração de capital, em especial nos países que também concentram o controle na produção de tecnologias (IAMAMOTO, 2015).

Nesse sentido, não é sem propósito ou esvaziado de interesses que a agenda proposta pelo Banco Mundial para o Brasil esteja em curso na administração estatal do país atualmente. Conforme defendeu Iamamoto (2015), esse conjunto de medidas figuraram como as tendências de um capitalismo financeirizado que estava sendo implementado no mundo desde 1980. Como essas proposições não são neutras, os argumentos do Banco Mundial demonstram as intenções do capital financeiro para o Brasil nos próximos anos. Nessa direção, entende-se que tanto a flexibilização do trabalho, quanto os desmontes apresentados para serem realizados na seguridade social

não são meros ajustes de modernização do Estado. Ao contrário, implicam em um processo internacionalizado de retirada de direitos da classe trabalhadora, que produz efeitos imediatos nas condições de vida e de subsistência desta. É por isso que a tendência para a maior parte dos trabalhadores brasileiros atualmente é de serem inseridos nas formas flexíveis de trabalho: subcontratações, amplas jornadas de horas trabalhadas sem o respectivo aumento de salários, trabalho em tempo parcial, dentre outros (IAMAMOTO, 2015).

As intenções do projeto social apresentadas pelo Banco Mundial estão direcionadas a uma gestão que visa à privatização do orçamento público e, alimentam um ideário de que custeio das políticas sociais e serviços públicos provocam um desequilíbrio nas contas do Estado. Isso pode ser observado a partir da análise comparativa e frequencial de palavras entre o texto produzido pelo Banco Mundial e os documentos elaborados pelas Conferências das Cidades, conforme é demonstrado no quadro a seguir:

<b>Quadro 7- Comparação entre o Banco Mundial e as Conferências das Cidades.</b>	
<b>Banco mundial</b>	<b>Conferência das Cidades</b>
Palavra: <u>público</u> - <b>64 repetições</b>	Palavra: <u>público</u> - <b>207 repetições</b>
Palavra: <u>gastos públicos</u> - <b>28 repetições</b> . Observa-se que as palavras “gastos públicos” têm recorrência de 28 vezes no texto, mas a palavra “gastos” sozinha aparece 281 vezes no texto, referindo-se sempre ao uso do orçamento público com seguridade social ou ao pagamento do funcionalismo público.	Palavra: <u>gastos públicos</u> - <b>1 ocorrência</b> . Observa-se que as palavras “gastos públicos” aparecem no sentido de exigir transparência do poder público a respeito do gasto público.
Palavra: <u>investimento público</u> - <b>2 repetições</b>	Palavra: <u>investimento público</u> - <b>10 repetições</b> .
Palavra: <u>privatizações</u> - <b>1 ocorrência</b>	Palavra: <u>privatizações</u> - <b>0 ocorrência</b>

Fontes: Um ajuste Juste, documento elaborado pelo Banco Mundial e os cadernos de resoluções das 1º, 2º, 3º, 4º e 5º Conferências das Cidades.

Observa-se deste quadro que o sentido da palavra público é percebido e defendido por perspectivas distintas. O predomínio do entendimento do Banco Mundial é que o uso dos recursos públicos com as necessidades sociais da população enquadra-se enquanto “gastos” e não “investimentos”. Além disso, embora a palavra “privatizações” apareça uma vez no texto do BM, a análise qualitativa de todo o documento aponta que o BM defende as privatizações como uma política de ajuste

necessária. É comum ao longo da escrita a defesa em torno da “transferência da execução de serviços públicos para a iniciativa privada”; “a gestão privada é mais eficiente que a pública”; “o Estado executa funções que extrapolam sua capacidade”, dentre outras inferências possíveis que indicam o apoio ao ideário privatista. Em outra medida se encontram os documentos da Conferência das Cidades que indicam a responsabilidade e centralidade do poder público no atendimento às necessidades sociais.

As propostas defendidas pelo Banco Mundial produzem impactos em diversos segmentos da vida social no Brasil, incluindo a participação popular e formas de gestão democrática. Uma vez efetivada a agenda proposta por esse organismo financeiro, as conquistas populares de atuação políticas obtidas ao longo da história brasileira estarão em risco. Isso porque o BM, junto com o Fundo Monetário e a Organização Mundial do Comércio representam as intenções das transnacionais. Isto é, se for consolidado o projeto de captura do Estado pelos interesses privados, serão conseqüentemente ampliados os limites reais de disputa das funções estatais por parte da classe trabalhadora.

Iamamoto (2015) define o Banco Mundial, o Fundo Monetário e a Organização Mundial do Comércio como a santíssima trindade do capital e os entende como principais porta-vozes das classes dominantes em escala mundial. Na mesma direção, Wood (2014) defende que a interferência desta “santíssima trindade”, nos processos de regulação econômica e estatal dos países, retira os atributos fundamentais das democracias clássicas criadas após a primeira guerra mundial. Essa incidência age no sentido de sobrepôr os interesses do mercado financeiro acima das necessidades das populações nacionais. A execução dos ajustes econômicos, via de regra, é feita sem a participação ou consentimento popular. E, caso seja necessário, o capital a partir dos seus agentes de Estado utiliza a imposição da força para realizá-las, sempre resguardando possibilidades de intervenção militar, a exemplo do aconteceu no Iraque, em 2001 e no Chile, em 1973.

A argumentação dessas autoras reforça a tese elegida por Marx (2013) de que o capital trabalha constantemente para subordinação de territórios por meio de uma cadeia produtiva desigual. Segundo Millet e Toussaint (2006), baseados em estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), cerca de 86% da população mundial vive em *um*

*país em desenvolvimento*<sup>34</sup> (PED), o que implica 6 bilhões de pessoas. No entanto, segundo os mesmos autores, no que se refere à distribuição da riqueza socialmente produzida existe uma concentração alarmante em alguns países. A riqueza concentra-se, em especial, nos países que formam a chamada tríade<sup>35</sup>, a partir de um processo possibilitado pela globalização liberal. Nele, é possível perceber a existência de uma cadeia de exploração de um grupo seletivo de países em detrimento de outros.

Em outras palavras, traduzindo essa realidade em números, 28.400 do Produto Interno Bruto (PIB) pertence aos países da tríade, 1.900 fica com os países que compõem o ex-bloco soviético e somente 1.300 pertence aos países do chamado “Terceiro Mundo”. Isto é, 80% da população mundial fica com 4,1% da riqueza total produzida no mundo. Isso quer dizer que rendimento anual dos 1% mais ricos da população mundial é equivalente ao rendimento dos 57% mais pobres do planeta. Pesquisas recentes mostram uma realidade ainda mais drástica; segundo a OXFAM<sup>36</sup> BRASIL, após publicar o relatório “A desigualdade que nos Une”, 1% dos mais ricos possuem a mesma riqueza que os 99% restantes da humanidade.

Nesse sentido, os argumentos apresentados pelo Banco Mundial constituem uma dinâmica protetiva dessa hierarquia territorial, promovendo não apenas a permanência das desigualdades sociais internas ao Brasil, como reforçando as circunstâncias de uma economia dependente e subordinada. Mais uma vez, reforça-se o papel da dívida pública para que isso possa ocorrer, pois é principalmente por meio dela que se transfere para os outros países a riqueza brasileira socialmente produzida. Soma-se a isso a transferência de recursos naturais possibilitada pelas operações financeiras gestadas pelas transnacionais nos territórios (IAMAMOTO, 2015).

Desse modo, as implicações da agenda neoliberal propostas pelo Banco Mundial apontam para um cenário futuro de aprofundamento das distâncias entre as classes sociais, evidentemente que essas diferenças passam a produzir efeitos no nível urbano e humano. No Brasil, esses impactos já estão podendo ser medidos desde que

---

<sup>34</sup> De acordo com Millet e Toussaint (2006, p. 30), essa definição PED possui vários limites conceituais, históricos e econômicos. No entanto, é o conceito mais usual em vários documentos e estudos que analisam os países submetidos a um maior índice de exploração e, por consequência, vítimas de uma concentração maior da desigualdade social em seus territórios.

<sup>35</sup> Países formados pelos Estados Unidos, União Europeia e Ásia-Pacífico.

<sup>36</sup> Organização Não Governamental Internacional que trabalha no enfrentamento das desigualdades do mundo e também na produção científica de dados relacionados ao tema. Fonte: <https://www.oxfam.org.br/quem-somos/oxfam-brasil>.

efetivamente os governos vinculados ao projeto neoliberal passaram a conduzir o Estado brasileiro, a partir de 2016. O relatório recente publicado pela OXFAM Brasil<sup>37</sup>, em 2017, aponta que, em termos de combate às desigualdades sociais, o país estagnou nos últimos três anos. Essa organização considerou a avaliação das formas de tributação e gastos públicos no Brasil para chegar à essa conclusão. É preciso atentar para o fato de que o formato da tributação e a receita pública são os elementos que mais sofreram alterações nos últimos três anos pelas ações governamentais. Essas duas dimensões da administração pública são também os temas mais desenvolvidos pelo Banco Mundial na sua proposta de agenda pública e econômica para o país. Nesse sentido, o balanço recente dessa política econômica e estatal executada pelo Estado brasileiro e fundamentada com base ideológica nos apelos do BM apontam a regressão nos indicadores de diminuição das desigualdades sociais. Pela primeira vez, em 23 anos, o Brasil voltou a regredir no tema das desigualdades internas.

Os movimentos vivenciados no Brasil atual não são novos. Para Harvey (2007), um dos motivos que possibilita a ampliação das práticas neoliberais é o descenso das lutas populares, incluindo as de cunho revolucionário e as reformistas. Após o colapso da União Soviética, do enfraquecimento das democracias sociais tradicionais e das políticas de Estados de bem-estar- social, vários países, incluindo a Nova Zelândia e a Suécia (referências no modelo de conciliação entre capital e trabalho), foram cooptados, voluntariamente ou coercitivamente, a gerar alguma versão da teoria neoliberal. Os instrumentos mais eficazes para capturar os Estados e desorganizar a classe trabalhadora se deram por meio do aumento das dívidas públicas e da destruição das formas organizativas coletivas. Ainda segundo Harvey (2007), o neoliberalismo cumpre ideologicamente o papel de incentivo o fomento das duas funções: desorganização da classe trabalhadora e aumento da dívida.

Desse modo, o pensamento comum percebe o projeto neoliberal como uma teoria sobre práticas de política econômica, que visa o bem-estar humano por meio da maximização das liberdades empresariais, do papel dos Estados direcionado à defesa dos direitos à propriedade privada, às liberdades individuais, aos mercados livres e ao livre comércio. Mas, de fato, o neoliberalismo tem se estruturado de modo geral enquanto uma reação política da classe dominante, que visa necessariamente à garantia e preservação dos seus poderes econômicos em relação à classe trabalhadora mundial.

---

<sup>37</sup> Pesquisa total disponível em: <https://www.oxfam.org.br/pais-estagnado>.

Exposto de outra maneira, para Yamamoto (2015), as engrenagens do sistema apontam para o aumento extremado da liberalização econômica e desregulamentação do capital, que se pautam sob as bases da flexibilização do trabalho e financeirização da vida, portanto, só quem pode frear essas tendências é a própria organização da classe trabalhadora, que se apresenta como força oposta e antagônica aos interesses da classe dominante. É por isso que a agenda neoliberal imposta aos países vem acompanhada “de ajustes” nas relações de trabalho e nas formas de acumulação, tal qual pode ser percebido nos interesses do Banco Mundial. As alterações nessas dimensões contribuem para o controle ideológico e material da classe trabalhadora no mundo.

Contudo, há processos de resistência possíveis de serem realizados nesse complexo cenário contemporâneo. E eles perpassaram as condições de êxito da classe trabalhadora na articulação e na defesa dos seus instrumentos históricos de luta coletiva: partidos, sindicatos, associações etc. Residem também no sucesso ou não da preservação das conquistas populares adquiridas em formato de direitos sociais. A esses objetivos soma-se a necessidade de atualização da teoria política da classe trabalhadora adequada ao período sem distanciamento da concepção crítica da realidade. Se houver a articulação desses elementos é possível, manter, ampliar e realizar um programa alternativo ao estipulado pelo capital. O tamanho do êxito, no entanto, está condicionado a múltiplos fatores, sem esquecer que esses não são restritos às questões nacionais, pois, trata-se de uma realidade social ancorada na mundialização do capital, onde todos os territórios sofrem influência de suas dinâmicas.

Diante da apresentação dessas perspectivas, se demonstra a necessidade da análise crítica do programa apresentado pelo Banco Mundial ao Brasil. Na medida em que desmontam as narrativas estéticas de modernização da máquina pública e de ajustes na administração estatal, se localiza o conflito de classes e os interesses reais presentes na proposição econômica e política desse organismo financeiro para o Brasil. Nessa direção, defender as conquistas populares ao longo da história brasileira representa o que há de verdadeiramente moderno. Afinal, como foi demonstrado nesse estudo, a formação brasileira foi marcada por um complexo processo de dominação, iniciado desde a sua colonização. Aqui, as classes dominantes preservaram seu poder nas estruturas sociais no decorrer da história, contribuindo para a manutenção de um país voltado para uma economia de tipo dependente e de soberania popular restrita e controlada.

É por isso que, de acordo com Maricato (2013a), as cidades brasileiras nascem em novos formatos derivados de velhos processos, sendo que o novo recria o velho. Isso porque as cidades são produtos materiais das relações sociais do tempo presente. Desse modo, para superar os problemas urbanos brasileiros, é preciso antes superar as relações desiguais em todos os âmbitos da vida social: trabalho, distribuição da riqueza socialmente produzida, saúde, educação, participação política etc. Nesse sentido, a agenda do Banco Mundial para Brasil apresenta para a sociedade e para o urbano um projeto velho, pautado a partir de narrativas de modernização e ajustes, que definitivamente não são justas, pois tendem a amplificar as marcas de um país já extremamente desigual e agravar as condições de vida da classe trabalhadora.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: O DIREITO À CIDADE NA CONTEMPORANEIDADE**

Todas as análises históricas, urbanas e dos movimentos do capitalismo contemporâneos apresentadas nesse estudo buscaram orientar as condições pelas quais se deram a formação das cidades. A intenção foi direcionada pelo desejo de entender as possibilidades e dificuldades do surgimento de um projeto urbano e humano emancipatório. Essa proposta de cidade, como foi demonstrada, existe no formato defendido pelo Direito à Cidade que, desde o seu conceito originário, propõe constituir um urbano livre das contradições de classe. Ou seja, uma cidade gestada para o atendimento das necessidades sociais, voltada para a distribuição justa das riquezas socialmente produzidas, onde o uso e a ocupação do solo reflitam os interesses coletivos e não mais privados, mercadológicos e lucrativos.

Nessa direção, foi levantada a primeira consideração dessa investigação, a questão urbana vivenciada na atualidade manifestada na ausência de moradias, na precarização da vida nas cidades, na dificuldade do acesso aos bens e serviços urbanos, na financeirização dos direitos sociais, no aprofundamento das desigualdades territoriais e sociais, na marginalização da classe trabalhadora do centro urbano devido ao encarecimento do valor da terra, no crescimento da violência, dentre outros, são expressões típicas do modelo urbano da cidade do capital. Isto é, elas irão existir enquanto o capital regular as relações sociais no mundo.

Por esse motivo, os dilemas vivenciados pela classe trabalhadora na Inglaterra do final do século XIX, analisados por Engels (2010), são tão próximos aos problemas urbanos vividos na cidade de Porto Alegre, por exemplo. Evidentemente, que as dinâmicas e expressões não são homogêneas, pois, a depender do contexto econômico e social em que se inserem, como é o caso brasileiro, manifestam também particularidades de seus respectivos territórios. Contudo, devido às estruturas próprias desse sistema é possível perceber que as relações gerais baseiam as formações urbanas. Nesse sentido, a parte responde ao todo, porque ambos compõem uma totalidade. Portanto, a cidade não é um fenômeno isolado ou fragmentado do real e não pode ser compreendida de outro modo.

Essa consideração leva a outra, quando pensada a partir da realidade contemporânea, sendo que, nas circunstâncias atuais, existe um crescente avanço da ideologia neoliberal, que tem sido utilizada como práticas e políticas de Estado no mundo, desde a reestruturação produtiva iniciada em 1970. Nessa direção, considera-se o entendimento de que o capital em crise na sua versão financeirizada e globalizada necessita cada vez mais de ter o domínio do Estado. Nesse contexto, as cidades são o principal espaço físico de concentração populacional, de vivência e reprodução das relações capitalistas atuais, o que significa que o fortalecimento do ideário de um Estado mínimo, vai trazer implicações diretas ao formato e cotidiano das cidades. Isso porque o atendimento às necessidades sociais enquanto uma responsabilidade do Estado indica uma retração, ao mesmo tempo, em que a administração estatal colabora para a maximização da acumulação capitalista e concentração de riquezas. Gerando, assim, a cidade cujas contradições e expressões do capitalismo são radicalizadas, especialmente em países como o Brasil, em que o histórico de desigualdade agrava-se ao longo do seu desenvolvimento.

Conforme se constatou, as transições e alterações nos modos produtivos causaram significativas transformações no formato e funções sociais das cidades. Na contemporaneidade, em que organismos financeiros e multinacionais redimensionam os interesses do capitalismo financeiro, aprofundando as desigualdades econômicas e sociais entre os países, o futuro do urbano brasileiro aponta para uma tendência crescente da perda da soberania sobre os territórios, o que incluiu as cidades. Nesse sentido, é de suma importância validar e resgatar as experiências de gestões coletivas tanto as que fizeram parte da administração estatal,

a exemplo do Orçamento Participativo em Porto Alegre, como aquelas estimuladas pelos movimentos sociais, organizações de bairro, sindicatos etc. As respostas possíveis para tais avanços neoliberais e do capital passam por uma perspectiva mais ampla de coletividade e de capacidade de defesa das conquistas históricas da classe trabalhadora brasileira e mundial. Dentre eles, reside os Direito à Cidade como um ideal de projeto urbano e de modelo de cidade.

Na perspectiva de eleger essa defesa estratégica, se coloca o desafio de entender os indicativos urbanos e sociais. Tomando como exemplo Porto Alegre que demonstrou, desde a década de 1980, o transitar do modelo capitalista fordista para o modelo capitalista neoliberal, foi percebido nela algumas tendências importantes: uma maior segregação espacial da terra a partir do recorte de renda, uma maior flexibilização das relações de trabalho que desdobram-se nos padrões de moradia e de funções sociais da cidade, alterações substanciais no estilo de moradias, uma elitização do solo urbano central, um aumento dos serviços precários e temporários, dentre outras.

Desse modo, caso vigore com êxito a agenda neoliberal preconizada pelo Banco Mundial para o Brasil, haja vista a materialização da contrarreforma trabalhista e a tramitação da previdência, essas incidências já recorrentes nas relações urbanas atuais tendem a se ampliar. Por isso, o cenário conjuntural e urbano brasileiro não é otimista, levando ainda em consideração a herança colonial e de dominação formativa do país, graves podem ser as consequências de uma administração estatal que radicalize as funções do Estado ao atendimento das exigências estabelecidas por esse organismo financeiro.

Contudo, embora seja imprescindível considerar uma análise pessimista da realidade, há também a necessidade de pensar as possibilidades de resistência que partem dos mesmos movimentos contraditórios que compõem constituem o espaço físico das cidades atuais. E, do ponto de vista urbano, a resistência é a luta pela Reforma Urbana e o Direito à Cidade no Brasil que, como foi apresentado por meio da documentação da Conferência das Cidades, é um projeto urbano com trajetória, que foi capaz, inclusive, de garantir algumas conquistas legais e materiais. Esse ideal ainda é o caminho de superação da cidade do atraso, segregada e desigual gerida pelo capital. A cidade do Direito à Cidade é constituída de pessoas para as pessoas.

Nesse sentido, se apresenta como uma tarefa contemporânea preservar a memória histórica da luta urbana no Brasil para que as gerações do presente e do futuro possam contribuir para acumular e fortalecer esse projeto de sociedade e de urbano que está sob o ataque das classes dominantes e do crescente domínio do ideário neoliberal. Outra ação necessária é elaborar a avaliação e atuação coletiva no sentido de defender o que há de conquistas legais, organizativas e sociais. Por fim, um requisito fundamental para o período atual é compreender que o movimento da luta de classes e de formação das cidades não é estático, não é imutável, não é antidialético, portanto, tanto o urbano quanto a sociedade são possíveis de serem transformados conforme a vontade dos sujeitos históricos coletivos que, na contemporaneidade, ainda é a classe trabalhadora.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes [et al.]. **Das ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na nova agenda urbana – Habitat III**. In: Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro. Vol. 09, nº 3, 2017. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236/21259> > Acesso em: 24 out. 2018.

BIONDI, Luigi; TOLEDO, Edilene. **Uma revolta urbana: a greve geral de 1917 em São Paulo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

BRETTAS, Tatiana. **A dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público**. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

CARDOSO, Adalto Lucio; JAENISCH, Samuel Thomas; ARAGÃO, Thêmis Amirim. **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. In: CARDOSO, Adalto Lucio [et al.] (Orgs.). Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL – CFESS. **Atuação de assistentes sociais na política urbana: subsídios para reflexão**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social, 2016.

CHAUÍ, Marilena; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **O pensamento político e a redemocratização do Brasil**. In: Lua Nova, São Paulo. Vol. 71, p.173-228, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/05.pdf> > Acesso em: 10 de Out. 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 6.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 2017.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – DIEESE. **Desempenho do mercado de trabalho da região metropolitana de Porto Alegre em 2017**. In: SISTEMA DE PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO – PED. Informe PED – RMPA. Porto Alegre, 2017. Disponível em: < <https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/20180131inf-ped-anual-2017-para-site.pdf> > Acesso em: 08 nov. 2018.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FEDOZZI, Luciano; SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Porto Alegre: transformações na metrópole e na região metropolitana mais meridional do Brasil-1980/2010**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Orgs).

Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

FURTADO, Carlos Ribeiro. **Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação**. In: Cad. Metrop, São Paulo. Vol. 16, n. 32, p. 341-363, nov., 2014. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3203> > Acesso em: 10. out. 2018.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Práxis**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1995.

GRAZIA, GRAZIA DE. **Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas**. In: OSORIO, Leticia Marques (Org). Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Novembro, 2017. Disponível em: < <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf> > Acesso em: 30 nov. 2017.

HARVEY, David. **Neoliberalismo como destruição criativa**. In: Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente – InterfacEHS, São Paulo - Vol.2, n.4, Tradução, ago 2007. Disponível em: < <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/InterfacEHS/wp-content/uploads/2013/07/trad-2007.pdf> > Acesso em: 13 jun. 2018.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARVEY, David. **A liberdade da Cidade**. In: MARICATO, Ermínia [et al.]. Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

HOBBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

- HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Rio de Janeiro, 1986
- IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2011.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social em tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e a questão social**. São Paulo: Cortez, 2015.
- KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro: Dp A, 2001b.
- LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal e Lógica Dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LUCE, Mathias Seibel. **Teoria marxista da dependência, problemas e categorias. Uma visão histórica**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- LUPATINI, Márcio. **Crise do capital e dívida pública**. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2013a.
- MARICATO, Ermínia. **É a questão urbana, estúpido!** In: HARVEY, David et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013b.
- MARICATO, Ermínia. **O impacto da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARINI, Ruy Mauro. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, 2014.
- MARTINELLI, Maria Lúcia. **O uso de abordagens qualitativas na pesquisa em serviço social**. In: MARTINELLI, Maria Lúcia (Org.). *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editora, 1999.
- MARX, Karl. **18 de Brumário de Luiz Bonaparte**. Boitempo, 2011.
- MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos e Filosóficos**. São Paulo: Martins Claret, 2002.
- MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MILLET, Darmien; TOUSSAINT, Éric. **50 perguntas, 50 respostas sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial**. São Paulo: Boitempo, 2006.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. São Paulo: Cortez, 2015.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Estrutura Social metrópoles brasileiras: análise da primeira década do século XX**. São Paulo: Letra Capital, 2013.

PRATES, Jane Cruz. **A pesquisa social a partir do paradigma dialético crítico: do projeto à análise de dados**. In: FERNANDES, Idília; PRATES, Jane Cruz (Org.). *Diversidade e Estética em Marx*. Campinas: Papel Social, 2016.

RISÉRIO, Antônio. **A cidade no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2012.

ROLNIK, Raquel. **A Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **O que é a Cidade?** São Paulo: Brasiliense, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Territórios em conflito, São Paulo: espaço, história e política**. São Paulo: Três Estrelas, 2017.

SALVADOR, Evilasio. **Financiamento tributário da política social no pós-real**. In: SALVADOR, Evilasio [et al.] (Orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento participativo: teoria e prática**. São Paulo, Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. Petrópolis: Vozes, 1982.

THEODORO, Mário. **A formação do mercado de trabalho e a questão social no Brasil**. In: THEODORO, Mário (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: Ipea, 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. **O Império do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A

### Análise da Estrutura Textual do Relatório do Banco Mundial

#### 1. Um Ajuste Justo- Relatório Banco Mundial

##### 1. Resumo Executivo:

Os argumentos centrais de todo documento são:

A) crise fiscal vem do mal uso do fundo público; B) Aumento consistente dos gastos públicos colocam a sustentabilidade fiscal em risco; C) existe a necessidade de executar o limite de gastos aprovada em dezembro de 2016 (conhecida como a lei do congelamento de 20 anos); D) Defende ser possível implementar a execução da “lei do teto de gastos” sem prejudicar os mais pobres; E) Apresenta a defesa que a redução de gastos públicos não é a única alternativa para o equilíbrio fiscal, mas defende ser a única necessária. Cita, vagamente, a dívida pública como um problema; F) Defende que a única saída possível de economia fiscal ao longo prazo para o Brasil é a realização da Reforma da Previdência; G) Propõe juntar o Regime Geral da Previdência com o Regime Próprio, propõe que a previdência não possua uma base vinculada ao salário mínimo e aumenta o tempo de contribuição previdenciária H) Argumenta que o problema do déficit da previdência é culpa do privilégios dos servidores públicos contratados até o ano de 2003; I) Propõe o desmonte da seguridade social unificando Benefício de Prestação Continuada à previdência ; J) Propõe a redução da massa salarial dos servidores públicos; L) Propõe a redução das benefícios dos servidores públicos e chamando esse movimento de ajuste equitativo; M) Propõe customizar as formas feitas para as licitações públicas (“diminuir as burocracias), defende a expansão de licitações; N) Defende que não houve crescimento comprovado a partir do investimento público nas pequenas e médias empresas; O) Propõe a focalização no atendimento dos programas e políticas de proteção social, desde os previstos na Previdência até os de saúde pública; P) Propõe reduzir “gastos com a educação” desvinculando a obrigatoriedade da União em repassar investimentos para os municípios; O) Propõe a redução de 25% dos gastos com educação; Propõe reduzir gastos com 0,5% do ensino superior Q) Propõe retirar 0,3% da receita pública de investimento em saúde nos municípios para direcioná-la ao IRPF destinadas às despesas privadas com saúde, R) Propõe reduzir 7% das despesas com os chamados gastos públicos; S) Defende a utilização da regra da Rigidez Orçamentária; T) Propõe a criação de um órgão e um sistema público que controle os gastos públicos.

(continuação)

<b>Análise Estrutura Textual do Relatório do Banco Mundial</b>	
<b>1. Um Ajuste Justo- Relatório Banco Mundial</b>	
<b>Análise de conteúdo</b>	
<b>Palavras</b>	<b>Frequência</b>
Gastos	281
Gastos Públicos	28
<b>Análise de conteúdo</b>	
<b>Palavras</b>	<b>Frequência</b>
Privatização	2
Ajuste	64
Dívida Pública	27
Servidores Públicos	87
Reforma da Previdência	2
Privilégios	1
Salário Mínimo	36
Seguridade Social	10
<b>Qualidade de Vida</b>	<b>Nenhum resultado</b>
Bem-estar	1
Saúde	135
Educação	113
Previdência	205
Previdência Social	14
Assistência Social	65
Pobreza	65
Fome	Nenhuma ocorrência
Desigualdade Social	Nenhuma ocorrência
Desigualdade	25
Moradia	5
Estado	98
<b>4. Avaliação Preliminar dos Dados</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• A noção de gastos está sempre associada ao fundo público e as receitas primárias (saúde, educação, previdência e folha de pagamento dos servidores públicos), embora a palavra “gasto” sozinha apareça mais vezes que a palavra gastos públicos;</li><li>• A única ocorrência da palavra privilégios está associada à aposentadoria dos servidores públicos, entendendo que estes compõem os 40% dos mais ricos no Brasil, para chegar a esse percentual o documento considera mais ricos as pessoas que recebem entre 2.800 até 20.000,00 reais. Não cita grandes fortunas;</li><li>• O papel do Estado concentra-se na fiscalização e no controle;</li><li>• Um dos objetivos centrais é a Reforma da Previdência, que eles chamam de dívida impagável.</li></ul>	

Fonte: elaborada pela autora, 2018.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Pró-Reitoria de Graduação  
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar  
Porto Alegre - RS - Brasil  
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564  
E-mail: [prograd@pucrs.br](mailto:prograd@pucrs.br)  
Site: [www.pucrs.br](http://www.pucrs.br)