

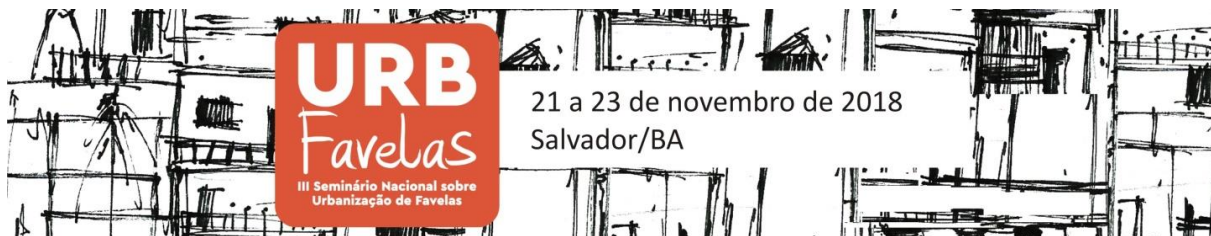


III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

DIREITO À CIDADE, PARTICIPAÇÃO POPULAR E URBANIZAÇÃO: NOTAS INTRODUTÓRIAS
PARA UM DEBATE NECESSÁRIO

Thalita Alves Silva Ribeiro (Universidade Federal de Pernambuco) - alvesribeiro.thalita@gmail.com
Assistente Social. cursando o mestrado em Desenvolvimento Urbano da UFPE e membro da Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizagem (CIAPA) do MDU/UFPE. cursando a Especialização em Projetos Sociais e Políticas Públicas pela Faculdade ESUDA

Priscylla de Freitas Cavalcante (Universidade Católica de Pernambuco) - priscyllacavalcantee@hotmail.com
Assistente Social. cursando a Especialização em Gerontologia pela UNICAP e membro da Comissão de Trabalho e Envelhecimento do CRESS-PE

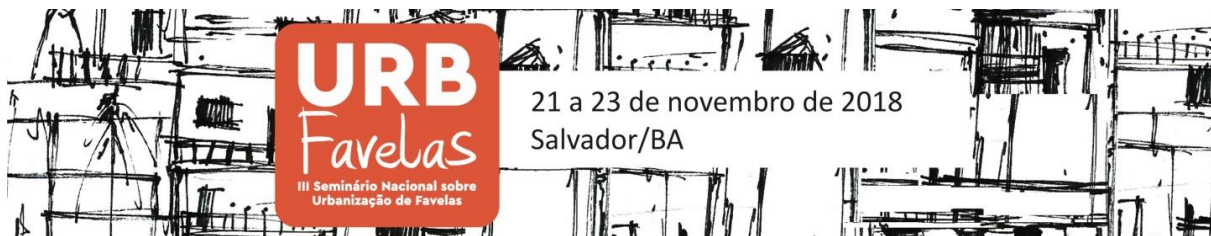


DIREITO À CIDADE, PARTICIPAÇÃO POPULAR E URBANIZAÇÃO: NOTAS INTRODUTÓRIAS PARA UM DEBATE NECESSÁRIO

RESUMO: esta breve pesquisa tem o objetivo de compreender a produção capitalista do espaço urbano e sua relação com o direito à cidade, através de uma revisão bibliográfica. Para atender este objetivo partiremos da perspectiva marxiana e marxista que compreende o trabalho como a categoria fundante do ser social. Abordaremos ainda as noções de direitos humanos e sua relação com o direito à cidade. Apontaremos as diferentes fases das políticas públicas e a importância do controle social a partir dos Conselhos e Conferências. Será apresentado também um panorama das cidades no modo de produção capitalista e como o espaço urbano tem se configurado como um cenário de luta de classes e conflitos sociais. Para a superação desta realidade de segregação social, onde os direitos de acumulação são postos à cima dos demais direitos, apresentamos a participação popular como mecanismo de consolidação da democracia.

Palavras-chave: Direito à cidade. Participação Popular. Urbanização.

ST-1: Projeto, Processo, Superação de Limitações.



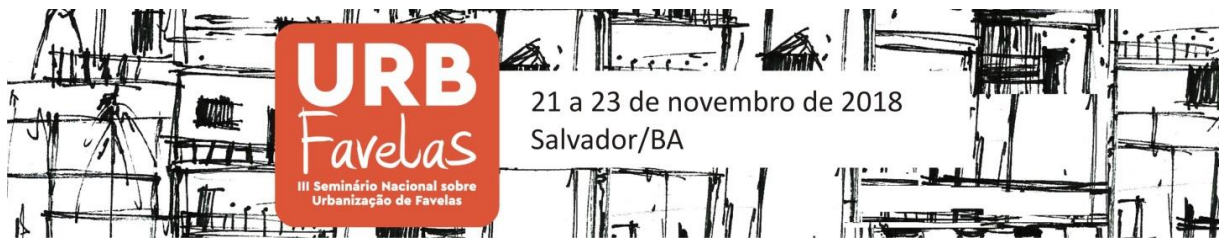
1. INTRODUÇÃO

Para entendermos as cidades no modo capitalista de produção partiremos das concepções marxiana e marxistas. A partir dessa perspectiva é possível perceber o trabalho como a categoria fundante do ser social e as suas formas de produção e reprodução no espaço, em uma sociedade de classes, como forma de objetivação de sua construção teleológica.

Para este breve debate teórico abordaremos algumas questões relacionadas ao espaço, a propriedade privada, ao direito à cidade e sua relação com a construção das políticas públicas e mecanismos de participação popular. Sobre formas de participação apresentaremos os conceitos relacionados ao controle social a partir da participação popular, dos Conselho e Conferências.

Optamos por uma reflexão teórica por compreendermos que esta construção conceitual é de fundamental importância para analisarmos e contextualizarmos os conflitos postos para a urbanização de assentamentos precários e que tenham como norte de ação a superação de limitações postas no cotidiano.

O capitalismo, sistema de exploração vigente, está baseado na expropriação da classe trabalhadora e de seus direitos fundamentais, tais como: direito à habitação, direito à cidade, direito à vida, alimentação e outros. A atuação do Estado através da implementação de algumas políticas públicas para a cidade, nesse sistema de produção, tem segregando cada vez mais os trabalhadores e promovido políticas de habitação para a ocupação de áreas que não apresentam valor de uso e por isso, não são lucrativas ao capital.



2. A CATEGORIA TRABALHO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Para apreender a produção do espaço na atualidade é mister destacar a categoria trabalho, sua divisão social e seus rebatimentos na formação das cidades. Para atingir este objetivo, partiremos, inicialmente, das concepções apresentadas por Marx e Engels (2009) quando argumentam que a premissa essencial da história da humanidade é a existência de seres humanos vivos, históricos e produtores dos seus meios de vida e da base material da sociedade.

A forma como os homens produzem seus meios de subsistência depende diretamente da relação de transformação da natureza, ou seja, o trabalho pode ser entendido como a forma de apropriação humana da natureza, de forma consciente, a fim de modificá-la para atender suas necessidades.

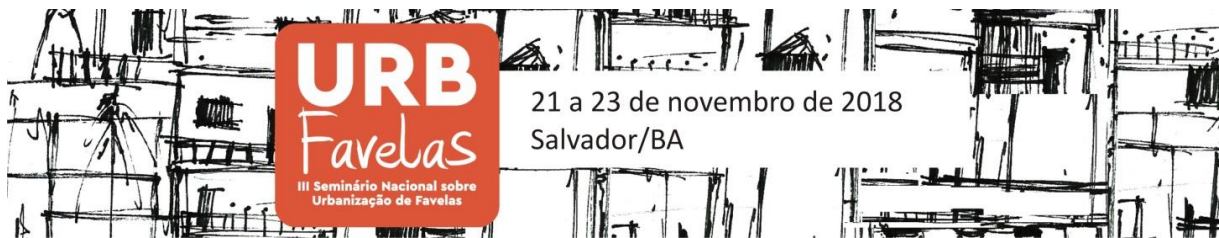
Concordamos com Lessa e Tonet (2011) quando os autores afirmam que o trabalho desenvolvido pelos homens pode ser diferenciado das ações realizada pelos animais a medida em que,

[...]a ação e seu resultado são sempre projetados na consciência antes de serem construídos na prática. É essa capacidade de idear (isto é, de criar ideias) antes de objetivar (isto é, de construir objetiva ou materialmente) que funda, para Marx, a diferença do homem em relação à natureza, a evolução humana (LESSA e TONET, 2011, p.18).

Desta forma, é a partir do trabalho que o homem se transforma em ser social através de um processo histórico diferente dos processos naturais. “O trabalho é o fundamento do ser social porque, por meio da transformação da natureza, produz a base material da sociedade. Todo processo histórico de construção do indivíduo e da sociedade tem, nessa base material, o seu fundamento” (LESSA E TONET, 2011, p.27).

Mas, cabe aqui destacar que para Marx e Engels (2009) é possível distinguir os homens dos animais através de diferentes aspectos, tais como: religião, consciência, linguagem. Mas, essa distinção só passar a existir quando os homens começam a produzir seus meios de vida e as bases materiais da sociedade, ou seja, a partir do trabalho.

A divisão do trabalho está diretamente relacionada à propriedade privada e implica na distribuição desigual do trabalho e do espaço. Esta divisão pode ser caracterizada como a cisão entre os interesses individuais e os interesses coletivos. Portanto, na perspectiva



marxista, as atividades humanas passam a ser imposta socialmente, onde cada indivíduo possui uma atividade que o domina e toda sua produção é regulada. Essa regulação pode ser observada também no uso desigual do espaço.

A primeira forma de propriedade apresentada pelos autores é a propriedade tribal. Neste tipo de sociedade a divisão do trabalho ainda é pouco desenvolvida e está relacionada ao contexto familiar.

Esta corresponde à fase não desenvolvida da produção em que um povo se alimenta da caça e da pesca, da criação de gado ou, quando muito, da agricultura. Pressupõe, neste último caso, uma grande massa de terrenos não cultivados (MARX; ENGELS, 2009. p. 26-27).

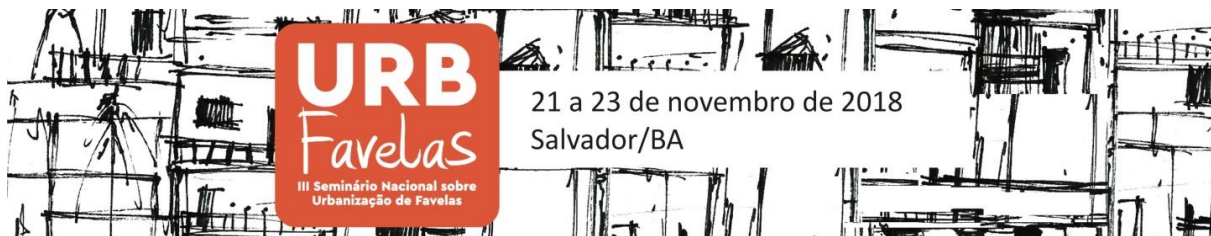
A segunda forma de propriedade é a propriedade comunal e estatal antiga. Nesta fase, a divisão social do trabalho está mais desenvolvida e podemos perceber a oposição entre campo e cidade.

[...] resulta nomeadamente da união de várias tribos que formam uma cidade por meio de um acordo ou conquista: nela continua a existir a escravatura. A par da propriedade comunal, desenvolve-se a propriedade privada móvel, e mais tarde, também a imóvel, mas como uma forma anormal e subordinada à propriedade comunal. [...] Encontramos a oposição de cidade e campo, e mais tarde a oposição entre Estados que representam, uns, o interesse urbano, e outros, o interesse do campo, e mesmo no interior das cidades encontramos a oposição entre a indústria e o comércio marítimo. A relação de classes entre cidadãos e escravos está completamente formada (MARX; ENGELS, 2009. p. 27).

A terceira forma de propriedade é a propriedade feudal. Historicamente,

[...] A essa estrutura feudal da propriedade fundiária correspondia, nas cidades, a propriedade corporativa, a organização feudal dos ofícios. A propriedade consistia aqui principalmente no trabalho de cada indivíduo. [...] os pequenos capitais gradualmente economizados de artesãos individuais e o número estável destes na população crescente desenvolveram a relação de oficial e aprendiz, que originou nas cidades uma hierarquia semelhante à do campo (MARX; ENGELS, 2009. p. 27).

Posteriormente, com a emergência da sociedade capitalista surge uma nova forma de exploração: a exploração do homem pelo homem através do capital. Neste caso, o trabalhador vende sua força de trabalho, em forma de mercadoria, por um salário que agrega valor inferior ao da mercadoria produzida por este trabalhador. O que caracteriza este modo de produção é a venda do trabalho humano, reduzido a simples mercadoria e descolado das necessidades humanas, bem como a redução do interesse da coletividade em detrimento do enriquecimento da classe burguesa (Lessa e Tonet 2011).



Diante deste contexto, pelo processo do trabalho, entendido aqui como ação reprodutora da vida humana, podemos perceber o espaço urbano e suas determinações como expressões da divisão social e técnica do trabalho. Concordamos com Carlos (2007 p.28) quando a autora afirma que “ao produzir sua existência os homens produzem não só sua história, conhecimento, processo de humanização mas também o espaço”.

Carlos (2007 p.26) argumenta ainda que para compreendermos a cidade em uma sociedade capitalista é preciso

[...] Analisar a cidade para além do homem premido por suas necessidades vitais (comer, beber, vestir, ter um teto para morar) esmagado por preocupações imediatas. A cidade é um modo de viver, pensar, mas também sentir. O modo de vida urbano produz ideias, comportamentos, valores, conhecimentos, formas de lazer e também uma cultura. [...] A cidade aparece como materialidade, produto do processo de trabalho, de sua divisão técnica, mas também da sua divisão social. É a materialização de relações históricas dos homens, normatizada por ideologias, é forma de pensar, sentir, consumir, é modo de vida, de uma vida contraditória.

Destacamos que no modo de produção capitalista a cidade aparece como bem privado e uma mercadoria apresentando um valor-de-uso e valor-de-troca. Concordamos com Santos Junior (2017, p.14) quando ele assegura que

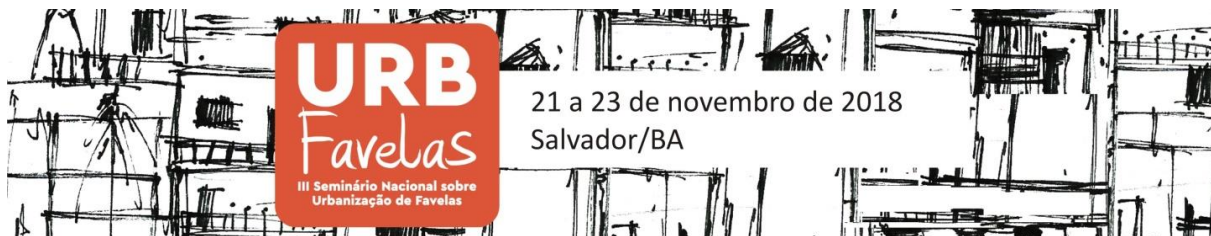
Essa abordagem permite ver a cidade como uma arena onde se defrontam diferentes agentes com diversos interesses. Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à sua existência na cidade (viver bem ou ter ganhos simbólicos relativos ao status de morar em um lugar especial) – valor de uso –, seja relativo às possibilidades de ganhos materiais e à acumulação de riqueza – valor de troca.

Já para Marx (1846), a riqueza do modelo de produção capitalista está fundamentada na acumulação de mercadorias. Estas mercadorias podem ser caracterizadas como um objeto exterior que tem em suas propriedades relacionadas a satisfação das necessidades humanas. Deste modo, a utilidade dada a estas mercadorias as transformam em valor-de-uso realizada através do seu consumo ou uso. Já o valor de troca pode ser caracterizado como inerente a mercadoria e que surge, antes de tudo, como uma relação quantitativa entre valores-de-uso de diferentes espécies.

Com o desenvolvimento das forças produtivas no cerne da sociedade é possível perceber modificações claras no urbano e cidade. A cidade se apresenta como um espaço de trabalho materializado, instrumento de criação de mais-valia e o cenário da luta de classes.

Carmo e Estevens (2008, p.3) argumentam que o

Conflito é um produto da interação entre duas ou mais partes em situação de competição. [...] A existência de conflito pode potencializar maior participação, coesão



social e inovação ao nível das relações sociais e espaciais dos comportamentos e das práticas. A existência de conflito favorece o diálogo e a discussão e assim, a fruição do espaço público e de uma cidadania plena.

Corroborando com esta perspectiva, Gonçalves, Simão e Paiva (2017) evidenciam que os conflitos expressam a participação da população através de reivindicações que perpassam as questões relacionadas aos diferentes direitos, inclusive o direito à cidade. Cabe aqui destacar a participação da sociedade civil, das ONGs e dos movimentos sociais.

Neste cenário, os conflitos urbanos são provenientes da produção do espaço urbano e das contradições existentes na cidade. A cidade é, então, o palco da luta de classes. É na cidade que os conflitos e tensões urbanas se manifestam, onde as classes populares e os movimentos sociais reivindicam e lutam por melhorias nas condições de sua reprodução cotidiana nestes espaços.

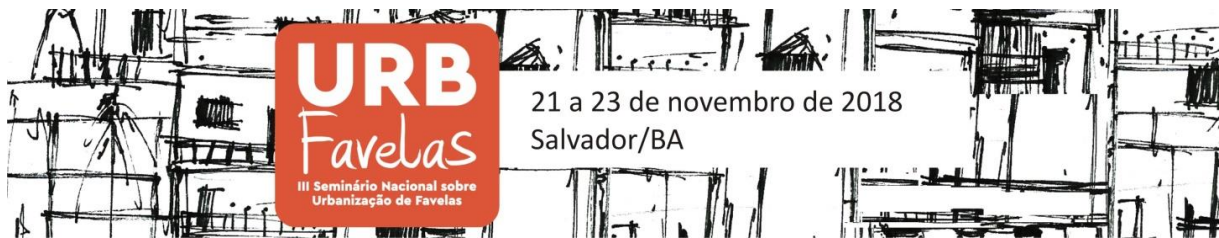
2.1 DIREITOS HUMANOS E DIREITO À CIDADE

A conquista dos direitos humanos está atrelada as lutas e conflitos sociais que ocorreram ao longo da história. Assim, o conceito de direitos humanos tem sua centralidade relacionada à proteção da dignidade da vida humana e está baseado em um sistema de valores universais garantidos através de normas e padrões internacionalmente aceitos. Mello (2003, p. 51) assinala que a “[...] ideia de direitos humanos é o resultado do pensamento filosófico dos tempos modernos, com fundamento na filosofia do racionalismo e do iluminismo, no liberalismo e democracia, e também no socialismo”.

Vale destacar ainda que os direitos humanos são considerados indivisíveis e interdependentes, ou seja,

Podem ser distinguidas diferentes categorias ou dimensões de direitos humanos: direitos civis e políticos, como a liberdade de expressão, e direitos econômicos, sociais e culturais, como o direito humano à segurança social, que deverão ser “realizados progressivamente”, devido ao fato de implicarem obrigações financeiras para os Estados (MELLO, 2003. p. 54).

O direito à cidade não está incluído no rol de direitos da Declaração Universal dos Direitos humanos de 1948. Historicamente, “[...] o mundo era predominantemente rural, e ainda não havia uma preocupação com o crescimento das áreas urbanas e, por conseguinte o



direito à cidade não foi abrangido como um direito humano à época” (SCHONARDIE, LUTZER, BERTON, 2013, p. 379-380).

Hoje, em um cenário de forte urbanização e crescimento das cidades,

Mais da metade da população mundial mora em áreas urbanas, ou seja, aproximadamente 3,3 bilhões de pessoas, cifras que para o ano de 2030 já serão de 5 bilhões. [...] Para 2050, espera-se que a taxa de urbanização do mundo seja de 65%. As cidades serão responsáveis por praticamente todo o crescimento da população, que ficará concentrada nos países periféricos (95%) (SANTOS JÚNIOR; MULLER, 2010. p.8).

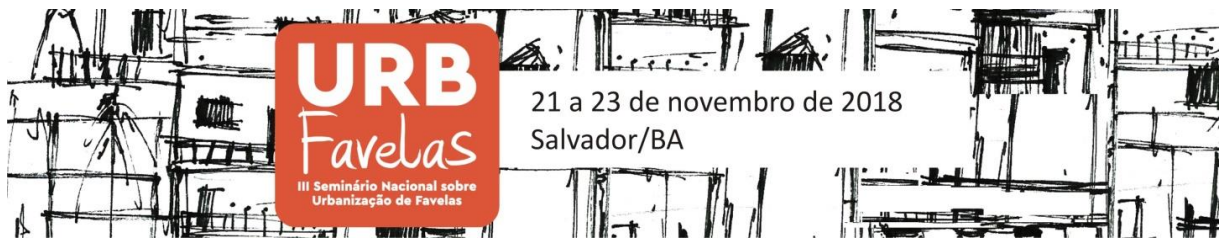
Assim, o Direito à Cidade surge para o enfrentamento das desigualdades sociais no ambiente urbano. Estas contradições podem ser identificadas no processo de acumulação urbana; na dualidade entre cidade legal e cidade ilegal; na segregação socioespacial; na mercantilização da cidade, do solo urbano e na valorização imobiliária; na apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, transportes públicos, equipamentos urbanos e serviços públicos (SANTOS JÚNIOR; MULLER, 2010).

Existem três princípios que guiam o conjunto de direitos incluídos no Direito à Cidade e estão presentes na Carta pelo Direito à Cidade:

- 1) Exercício pleno da cidadania: realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade e justiça, assim como o pleno respeito à produção social do hábitat.
- 2) Gestão democrática da cidade. A cidade é uma construção coletiva, com múltiplos atores e processos. Deve ficar garantido o controle e a participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas no planejamento e governo das cidades, privilegiando o fortalecimento e a autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.
- 3) Função social da cidade e da propriedade urbana. Entende-se como prioridade do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. Todas as cidades têm direito a participar na propriedade do território urbano dentro de parâmetros democráticos, de justiça social e de condições ambientais sustentáveis (SANTOS JÚNIOR; MULLER, 2010. p.13).

Para Harvey (2012), a questão relacionada ao tipo de cidades que queremos não pode ser desassociada do estilo de vida que levamos, das tecnologias e valores estéticos, da nossa relação com a natureza e dos laços sociais estabelecidos. Para o autor

O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbano: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum, antes de individual esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (HARVEY 2012, p.74).



Corroborando com esta perspectiva, Harvey (2014) alega que o direito à cidade é muito mais que um direito de acesso de indivíduos ou grupos aos recursos incorporados pela cidade:

É um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo os nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo o que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização (HARVEY 2014, p.28).

Já para Lefebvre (2008, p. 117),

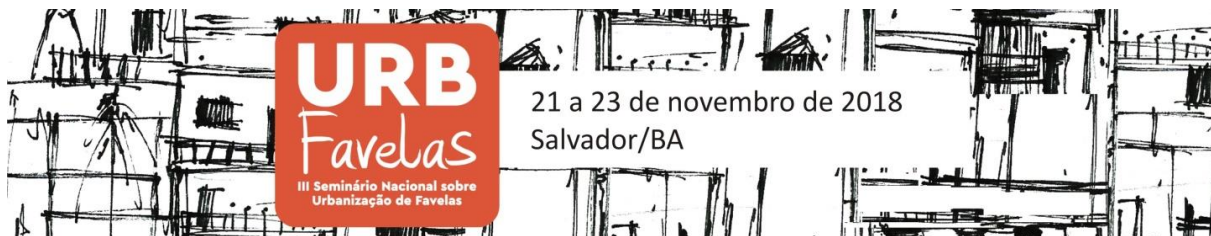
O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita o de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o 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 em suas bases morfológicas, sua realização prático-sensível.

Garantir o direito à cidade pressupõe a superação do atual processo de urbanização e formação das cidades, bem como a existência de uma política urbana que vislumbre a não perpetuação dos privilégios, da desigualdade e da acumulação urbana.

Dentre as diferentes contradições expressas no planejamento urbano das cidades, destacamos o que Rolnik (2002) caracteriza como urbanismo de risco. As populações mais vulneráveis e de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar áreas periféricas da cidade sem infraestrutura ou em ocupações de áreas que não poderiam ser urbanizadas.

Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades. [...] Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa, o que nas grandes cidades tem ocasionado o caos no sistema de circulação. E quando a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas do ponto de vista ambiental provoca as enchentes ou erosão, é evidente que quem vai sofrer é o habitante desses locais, mas as enchentes a contaminação dos mananciais, os processos erosivos mais dramáticos atingem a cidade como um todo (ROLNIK. R. 2002, p.55).

Assim, podemos assinalar que a desigualdade social é um processo inerente ao sistema capitalista e está fundamentada numa leitura da sociedade de classes em que os diferentes segmentos possuem diferentes possibilidades e oportunidades, conforme a posição que ocupam e pelas relações sociais que se estabelecem. Essas relações podem ser evidenciadas no atual modelo de gestão das cidades e nos programas de urbanização de favelas.



2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS, DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Para compreendermos o processo de constituição dos Direitos Humanos, bem como do direito à cidade, é necessário incluirmos o debate a cerca da construção histórica em que foram constituídas as políticas públicas.

Para pensarmos em políticas públicas, no Brasil temos como ponto de partida a Constituição Federal de 1988 que em seu Art. 6 define que

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

É dever do Estado garantir ações que busquem a promoção de uma vida digna a todos, devendo assegurar também os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. De maneira geral, as Políticas Públicas são instrumentos ou um conjunto de intervenção dos Estados na sociedade com o objetivo de possibilitar resultados ou impedir outros. (ALVES VILELA, RODRIGUES, 2013)

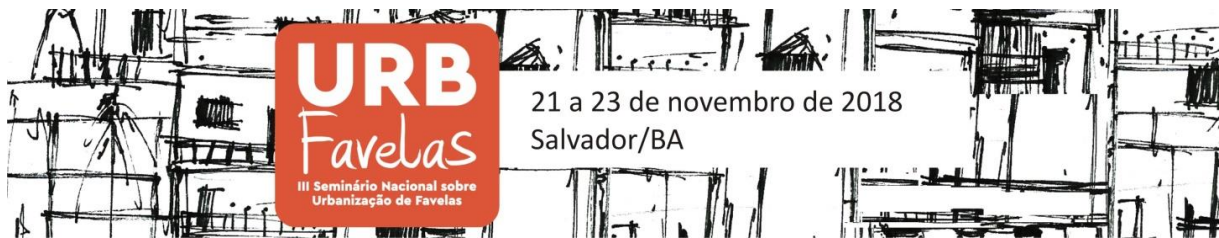
As Políticas Públicas podem ter diferentes objetivos: urbanização; economia; educação; seguridade social: saúde, previdência e assistência social. Envolvendo um conjunto articulado de etapas que abrangem o planejamento, a implementação e a avaliação, essas políticas podem ser universais ou focalizadas.

A etapa ligada ao planejamento está relacionada à elaboração de planos e ao controle social e está dividido em várias etapas sequenciais, ou seja, estabelece os objetivos, elabora os planos e executa-os. Nesta fase são elaborados os planos, programas e projetos que viabilizam a implementação dessas ações.

Barata Teixeira (2009) afirma que o planejamento é confundido com o plano, programa ou projeto, mas estes são apenas os meios pelos quais o planejamento se expressa. A autora explique que

Plano: É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade.

Programa: É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública.



Projeto: É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado (BARATA TEIXERA, 2009. p. 643).

Atualmente, a gestão democrática das políticas estabelece que sejam implementados planos, programas e os sistemas, benefícios e serviços buscando atender todas as pessoas em suas necessidades.

Já no que se refere a Constituição Federal, destacamos que esta Carta Magna foi promulgada em um cenário de forte participação social e por isso, sob influência deste movimento, adotou o princípio da participação popular e de controle social na elaboração e na formulação das políticas públicas. Assim,

A capacidade conferida à sociedade organizada (movimentos sociais, organizações sindicais e profissionais, militância política etc.) de interagir com o Estado na definição de propriedades e na elaboração de políticas constitui uma forma democrática de controle social (VILELA, 2005. p.3).

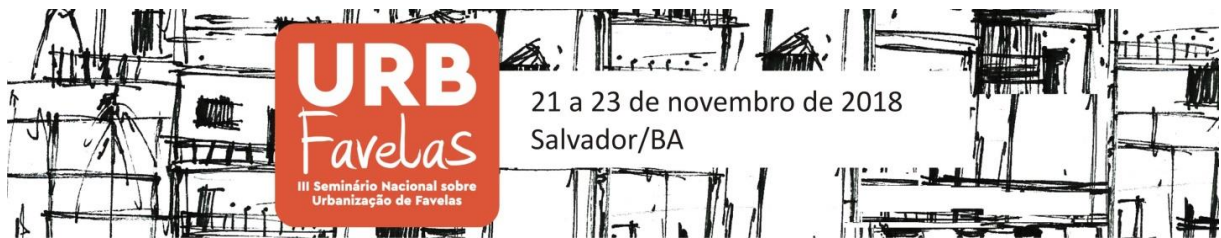
O controle social, enquanto direito garantido pela Constituição, busca a passagem da democracia representativa para a democracia participativa. Estão previstas duas instancias de participação nas políticas: as Conferências e os Conselhos.

Os Conselhos devem ser vistos como espaços contraditórios e destinados a participação. Assim, podemos perceber que

Os *conselhos* são espaços paritários em que a sociedade civil (50%) e os prestadores de serviços públicos, privados e filantrópicos discutem, elaboram e fiscalizam as políticas sociais das diversas áreas: saúde, educação, assistência social, criança e Adolescência, idoso entre outras. São baseados na concepção de participação social que tem sua base na universalização dos direitos, pautada por uma nova compreensão do caráter e papel do Estado. A sua novidade e a ideia do controle exercido pela sociedade através da presença e da ação organizada de diversos segmentos. Os Conselhos devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaços contraditórios, orientados pela democracia participativa, tendo no horizonte a construção da democracia de massas. Os Conselhos nos três níveis: nacional, estaduais e municipais foram criados no início da década de 1990, após as Leis Orgânicas das diversas políticas sociais (BRAVO, 2012. p.03).

Já as Conferências,

São eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir as políticas sociais de cada esfera e propor diretrizes de ação. As deliberações das conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos diversos conselhos (BRAVO, 2012. p.03).



No atual cenário de regressão de direitos, o debate a respeito das políticas públicas, no Brasil, tem privilegiado a focalização em detrimento à universalização, enfatizando a despolitização e a tonificação dos interesses sociais (BRAVO, 2012).

O contexto em que estão postas as mudanças estruturais no Estado e na sociedade brasileira está relacionada as transformações ocorridas na dinâmica de acumulação capitalista. Leal (2015) aponta que esse cenário é caracterizado pela crise econômica e financeira em nível mundial que traz como consequência a reestruturação produtiva, o rearranjo no formato organizacional dos diversos atores econômicos e pela falência das políticas neoliberais.

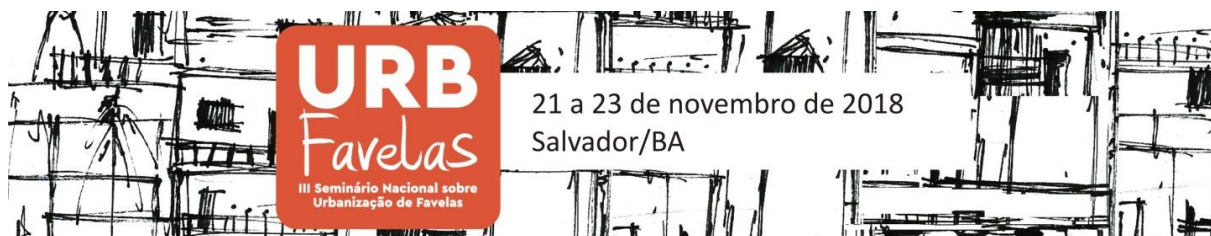
Diante desse cenário, é possível notar que vivemos em uma sociedade em que os direitos de acumulação e de propriedade privada são postos em detrimento aos demais direitos. Esta configuração acaba por negar o direito à cidade àqueles que não são donos dos meios de produção capitalista (Harvey, 2012).

Dentre os diferentes aspectos relevantes sobre o planejamento urbano no Brasil destacamos a articulação dos atores econômicos e o Estado provocando a gestão compartilhada da cidade. Leal (2015) argumenta que essa articulação [...] “mantém padrões de governança de forma patrimonialista e clientelista, no formato corporativo a associação entre as frações das elites e o Estado” (LEAL, 2015, p.162). A autora afirma ainda que esta ‘des’governança do Estado provoca uma baixa efetividade da gestão democrática e uma fragilização do planejamento urbano em detrimento à essa governança corporativa.

Para Leal (2003), atualmente, os paradigmas da “cidade democrática” e da “cidade mercadoria” perpassam o planejamento urbano das cidades brasileiras e tem se caracterizado como ponto de divergência política entre as correntes progressistas e neoliberais da sociedade. Enquanto os progressistas defendem a atuação do Estado com a interação e participação efetiva da sociedade a fim de democratizar a cidade para a promoção da equidade social, os neoliberais defendem a livre atuação do mercado em detrimento da ação Estatal. Neste caso, prevalece a ideia do empreendedorismo urbano como forma de criação de novas possibilidades de ação dos agentes econômicos e imobiliários.

Com o advento dos anos de 1990 é possível notar a existência de duas vertentes que incidem diretamente sobre a cidade: “o empreendedorismo local” e o “ativismo democrático”.

O ativismo democrático é compreendido



[...] pela introdução de novos modelos de gestão compartilhada através dos quais canais de interlocução Estado/Sociedade são alargados. O ideário da gestão democrática das cidades, que antes recaía unicamente sobre o papel dos setores populares e de suas organizações como canal de interlocução com o poder público local, passa também a ter como premissa a inclusão dos agentes econômicos, incorporando-se às ideias de cooperação, negociação e parceria (LEAL, 2003. p.67).

Já as tendências de empreendedorismo urbano

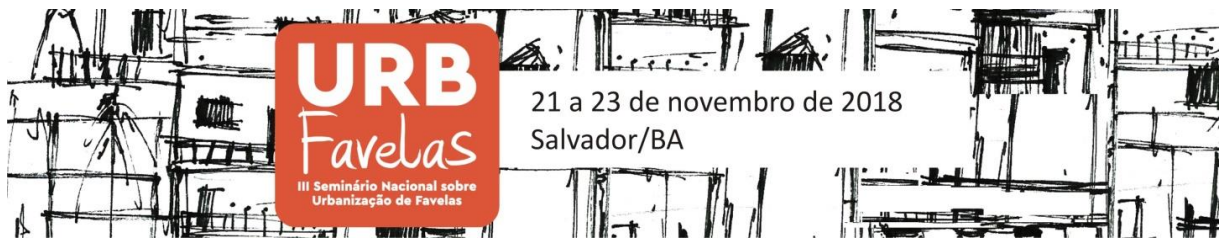
[...] apontam para mudanças no papel dos governos locais no tocante à economia e ao desenvolvimento local, introduzindo uma nova forma de “governance” que busca assegurar as vantagens comparativas das cidades num contexto de competitividade urbana. São traços desse novo ideário: a inclusão na agenda pública da questão da economia local; o destaque dado a visão da cidade como negócio e “locus” da cidadania e da democracia; o papel do governo local como empreendedor, aglutinador e articulador de forças; as novas formas de interação entre o governo local e a sociedade marcada pela negociação, participação e pela divisão compartilhada de responsabilidades (LEAL, 2003. p.67).

Leal (2003) defende ainda que, no Brasil, essa tendência descentralizante foi marcada pelo processo de democratização do país, bem como da necessidade do Estado em dar respostas à crise econômica e as pressões dos movimentos sociais urbanos.

Diante desse cenário, defendemos que pensar em direito à cidade é pensar também em direito à habitação. Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Habitação que é regida pelos seguintes princípios:

1. Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988.
2. Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
3. Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
4. Questão habitacional como uma política de Estado uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
5. Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, Possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais (POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO, 2004).

Tendo por base o princípio da PNH que afirma que a moradia digna é um direito e vetor de inclusão social que deve garantir um padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e



sociais, entendemos que o acesso a este direito compreende também o acesso ao direito à cidade.

O direito à cidade nos moldes de hoje está limitado à uma pequena elite política e econômica que acaba por formatar a cidade ao seu próprio gosto (Harvey, 2012). Consideramos que o Estado tem o dever de estabelecer políticas de desenvolvimento que visem o aprimoramento do bem-estar de todos os indivíduos. Compreendemos, assim, a Política Nacional de Habitação como um mecanismo de busca da garantia do direito à cidade na medida em que vai ao encontro a desigualdade social nesses espaços.

Pensar em ações governamentais através das políticas públicas destinadas à urbanização de assentamentos precários e à cidade em sua totalidade, pressupõe não apenas a diminuição do déficit habitacional. Estas políticas devem garantir a participação popular e a solidariedade através da cogestão. Nos últimos anos, no Brasil, foram criados vários canais de gestão democrática das Políticas Públicas. Assim,

a descentralização, a articulação e a participação das entidades representativas da sociedade civil na formulação das políticas e no controle das ações exige a implantação e o eficiente funcionamento de mecanismos institucionais compatíveis com essa finalidade (de La Mora, 1997, p.1).

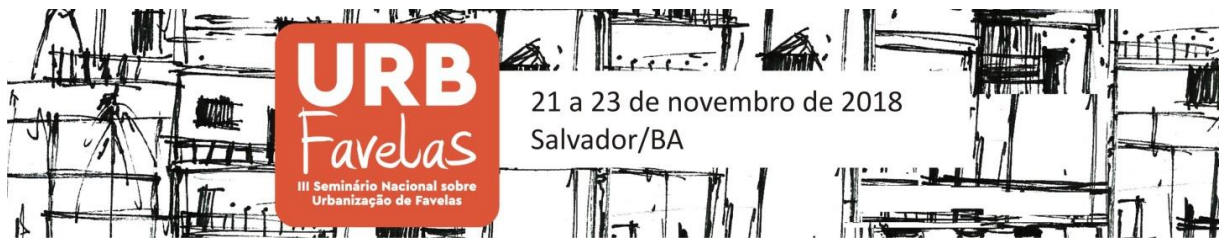
É importante destacar ainda que

Historicamente, a disputa pela participação e das relações de poder estabelecidas entre sociedade civil e o Estado tem evidenciado e agravado desigualdades sociais, conflitos de classes e estruturas de dominação, manutenção e privilégios de um grupo sobre os outros comprometendo assim, o direito à participação e suas práticas. Tal movimento de estabilização nas relações de poder e tomada de decisão tem comprometido, por um lado, a condição de como democrática se apresenta no campo político-institucional e, por outro, evidenciado novas formas de descentralização de poder decisório em diferentes esferas de governo a partir da criação de “instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas” (ARRETCHE, 1996, p. 03 apud MORAES, 2017. p.110).

Podemos concluir que

A participação não é um simples acessório, nem mesmo apenas uma ferramenta útil. Participar, no sentido essencial de exercer a autonomia, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo democrático. (SOUZA, 2011, p.335 apud MORAES, 2017. p.110).

De acordo com Bordenave (1983, p. 22) “a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. Dentre os diferentes aspectos de participação apresentados pelo autor, destacamos: nível (ativa ou passiva); tipo (participação



de fato, participação espontânea, participação voluntária, participação concedida); grau (informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, cogestão, delegação, autogestão).

Participar significa poder decidir, desta forma, a participação pode ser entendida como prática de cidadania e está relacionada a tomada de decisões políticas em parceria entre a sociedade civil, o Estado e diversos atores.

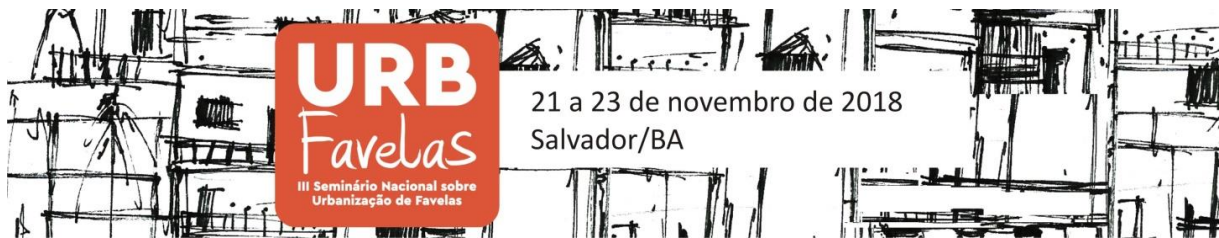
De La Mora (1997) evidencia que é possível avaliar a qualidade da participação popular a partir dos seguintes critérios: forma, grau, tipo e nível de participação.

Quanto as formas de participação existem 04 modalidades, de acordo com de La Mora (1997): Imposta (onde as pessoas se sentem obrigadas a participar. Este é considerado o tipo mais fraco de participação); Induzida (esta forma diz respeito a motivação. Neste caso, um grupo pode ser levado ou conduzido a participar mediante uma força que pode comprometer suas escolhas); Espontânea (aqui já é possível perceber o reconhecimento da liberdade em querer participar ou não); e Conquistada (esta forma de participação desvela a garantia do reconhecimento dos direitos historicamente conquistados durante o processo de negociação em que a participação está ocorrendo).

No que se refere aos Graus de participação, de La Mora (1997) evidencia a existência de 07 graus classificados em uma escala de 0 a 6: Ausente (aqui existe a recusa ou a não participação), Omite (neste caso, a participação pode ser resumida a presença física ou apenas a assinatura da ata de presença); Informa (aqui existe pouca contribuição, tendo em vista que este grau de participação se resume apenas a oferta de informações); Opina (neste caso existe o interesse em colaborar com o processo através da fala para emitir uma dada interpretação do assunto em pauta); Propõe (neste caso, a pessoa que participa demonstra iniciativa e aponta possíveis encaminhamentos); Exige (aqui é possível perceber o conhecimento do assunto abordado em suas normas legais, sociais, econômicas, culturais e políticas); e Decide (a colaboração no processo de tomada de decisão ocorre a partir da aceitação, através da negociação, de uma opinião, proposta ou exigência. Este é considerado o mais alto grau de participação).

Quanto ao Tipo de participação existem 03: Clientelista, Maniqueísta e Crítica.

O Tipo clientelista é aquele em que, à partir de uma visão funcionalista da sociedade e da plausibilidade da construção de um “bem comum” entre os interesses diferenciados dos grupos e categorias sociais, os representantes das organizações



populares e dos órgãos públicos se articulam para a promoção de programas e ações que melhorem as condições de vida da comunidade. Na realidade, o que o representante do poder está buscando é sua legitimidade junto à comunidade e junto a equipe de governo, e o que o representante da comunidade busca é mostrar eficácia junto aos membros da organização de base, para se manter na liderança pelo prazer do exercício do poder e dos benefícios econômicos ou políticos decorrentes. Esta é a postura clássica do representante do poder local manipulador e do líder comunitário pelego. Trata-se de atitudes de Articulação sem crítica (DE LA MORA, 1997. p. 4)

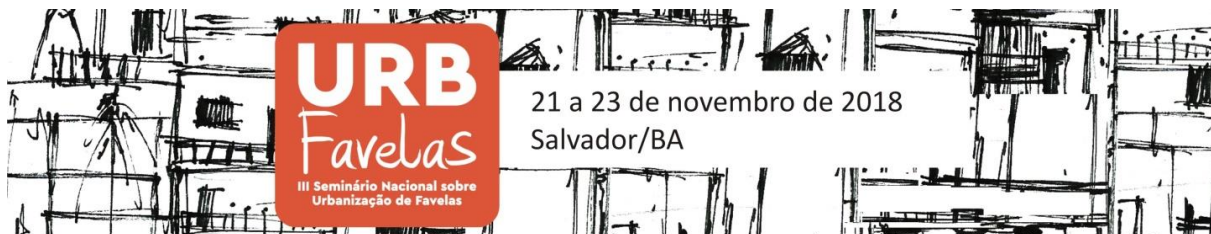
Já a participação Maniqueísta é oposta a participação Clientelista. Este tipo de participação pode ser caracterizado como

[...] a Crítica sem articulação. Assumem esta atitude os representantes do poder local, que conhecendo os interesses politiquieiros dos líderes pelegos, numa atitude soberba, negam qualquer possibilidade de contribuição qualificada ou legítima por parte dos líderes. A lembrança de episódios, onde propostas técnica e financeiramente inviáveis foram apresentadas oportunisticamente por líderes desqualificados e ilegítimos, faz com que os técnicos e dirigentes públicos afirmem a exclusividade da sua competência e legitimidade, ao final eles são profissionais experientes, nomeados pelas autoridades para tomar decisões, e não vai ser qualquer liderança pelega e despreparada que vai interferir nos projetos (DE LA MORA, 1997. p. 5).

A participação Crítica ocorre quando “os representantes do poder local e da comunidade reconhecem a sua identidade diferente, logo a articulação não pode derivar para a integração e a assimilação, com perda da identidade e autonomia, e cultivando a crítica, esta não é tida como hostilidade permanente nem universal” (DE LA MORA, 1997. p.5)

Por fim, existem 03 níveis de participação: o nível baixo (este nível nega uma discussão coletiva, onde um pequeno grupo decide e delibera em detrimento dos demais participantes do processo); o nível médio (neste caso a tomada de decisão contempla a participação de todos os atores, onde apenas algumas decisões intermediárias seriam postas em debate); e o nível alto (os atores envolvidos no processo participam da tomada de decisão de forma coletiva e democrática).

Pensar na efetivação de políticas públicas destinadas à urbanização requer diretamente a garantia da participação popular, através do exercício de um poder coletivo, bem como do direito à cidade. Estes devem ser direitos comuns a todas as pessoas.



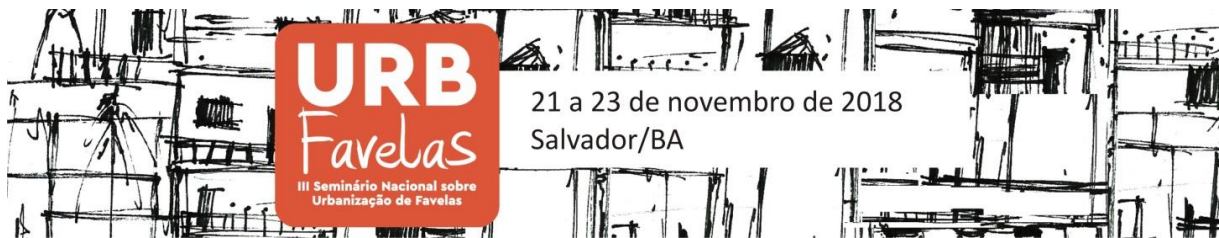
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos conceitos teóricos apresentados nesta breve discussão sobre o direito à cidade, sobre a atual forma de gestão compartilhada das cidades, sobre políticas públicas e sobre a participação popular, nossas reflexões apontam para a necessidade da promoção de mecanismo de efetivação e garantia do direito à participação nas diferentes etapas das políticas públicas.

O aporte teórico e metodológico utilizado no referencial bibliográfico desta pesquisa evidencia que para a superação das limitações da realidade o caminho indicado para a leitura da cidade está centrado em um viés que compreende a teoria crítica dialética.

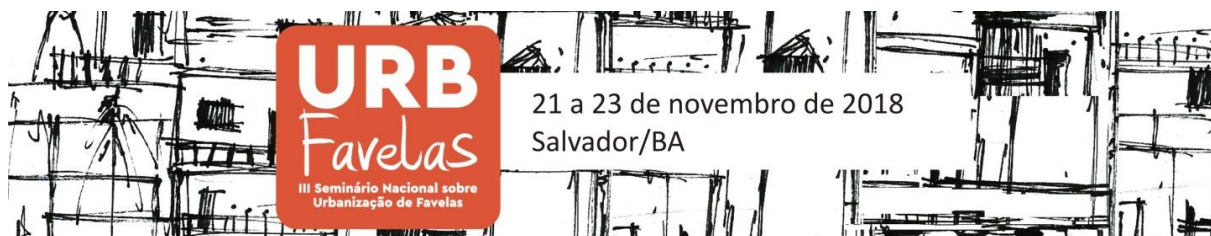
Compreendemos o direito à cidade, a participação popular e a urbanização como caminhos das diversas expressões das lutas sociais e como forma de resistência popular aos ditames do sistema capitalista que em tornado a cidade uma mera mercadoria, explorando, expropriando e criando necessidades secundárias que impactam diretamente na forma de reprodução social dos trabalhadores.

Resistir e fortalecer os movimentos sociais são os caminhos necessários para que possamos ocupar a cidade de forma consciente. Pois, somos trabalhadores expropriados diariamente de seus direitos. Devemos fortalecer assim, os meios de participação popular para que sejam efetivados todos os direitos presentes nossa Constituição Cidadã.



REFERÊNCIAS

- ALVES, C. C; VILELA, T. A. S; RODRIGUES, E. P. A Responsabilidade do Estado Enquanto Provedor de Políticas Públicas e o Serviço Social: Aspectos Polêmicos. In: III SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. Conselho Regional de Serviço Social 6ª Região. 2013. Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**. CFSS, 2013. p:1-15. Disponível em: <http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/A%20RESPONSABILIDADE%20DO%20ESTADO%20ENQUANTO%20PROVEDOR%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20E%20O%20SERVI%C3%87O%20SOCIAL.pdf> Acesso em 29.06.2018.
- BARATA TEIXERA, J. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. p: 639-664. 2009.
- BORDENAVE, J.E.D. **O que é Participação?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 6ª ed. 1983. 82 p.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação**. Coleção cadernos MCidades, vol. 04. Habitação, Brasília, 2006.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 08.12. 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social**. Primeira impressão: setembro de 2010.
- _____. **Portaria 21 de 22 de Janeiro de 2014**, Brasília, 2014.
- BRAVO, M. I. S. O Trabalho do Assistente Social nas Instâncias Públicas de Controle Democrático no Brasil. In: XX SEMINÁRIO LATINO AMERICANO DE ESCUELAS DE TRABAJO SOCIAL, 2012. **Anais eletrônico**. p:1-10. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/K27R5ULO0r1Qq31quL42.pdf> Acesso em 29.06.2018.
- CARLOS, A. F. A; **A Cidade**. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2015. 93 p.
- CARMO, A. ESTEVENS, A. O conflito social e a construção da cidadania no espaço urbano. **In: e-cadernos CE [online]**. 02/2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/1441> Acesso em 18.03.2018.
- CFESS. **A atuação de Assistentes Sociais na Política Urbana**: subsídios para reflexão. Série: Trabalho e Projeto Profissional nas Políticas Sociais. Volume 5. Brasília, 2016.



DE LA MORA, L. Aferição da qualidade da participação dos agentes envolvidos em mecanismos de gestão democrática do desenvolvimento local. Uma proposta metodológica. In: **VII Colóquio Sobre Poder Local. Grupo: Gestão do Desenvolvimento Local.** Universidade Federal Da Bahia, 1997.

GONÇALVES, R.G; SIMÃO, K.M.C; PAIVA, R.V.C. Sobre conflitos urbanos, territórios e poder: a disputa pela incerteza. In: XVII ENANPUR. Sessão temática 9: novos movimentos e estratégias de luta urbana e regional. São Paulo, 2017. **Anais eletrônico.** São Paulo, 2017. p. 1-15. Disponível em:
http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%209/ST%209.4/ST%209.4-03.pdf Acesso em 29.06.2018

HARVEY. D. O Direito à Cidade. **Revista Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p. 73-89. Jul./dez. 2012.

HARVEY. D. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014. 294 p.

LEAL, S.M.R. **O Fetiche da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife.** Recife: Ed. do Autor, 2003. 351 p.

LEAL, S.M.R. A Veias Abertas do Planejamento Urbano e a Avalanche da Governança do Mercado. In: FERNANDES, A. C; LACERDA, N; PONTUAL, V (Orgs.) **Desenvolvimento, Planejamento e Governança: expressões do debate contemporâneo.** Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2015. Pp. 161-179.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade.** 5 ed. São Paulo: Editora Centauro, 2008. 143 p.

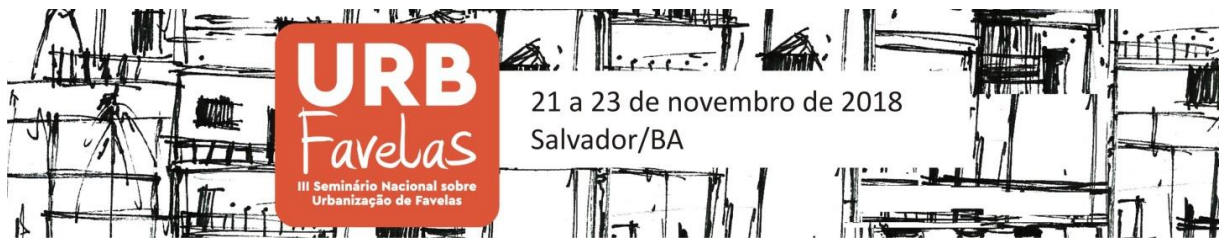
LESSA, S; TONET. I. **Introdução à filosofia de Marx.** 2a edição Editora Expressão Popular São Paulo, 2011. 128 p.

MARX. K; **O Capital.** 1846. Disponível em: <
<https://www.marxists.org/portugues/marx/1867/ocapital-v1/vol1cap01.htm>>
Acessado em: 09/07/2016.

MARX. K; ENGELS, F. **A ideologia Alemã.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009. 126.

MELLO, S. V. **Introdução ao Sistema de Direitos Humanos: Dignidade Humana, Direitos Humanos, Educação para os Direitos Humanos e Segurança Humana: Nações Unidas para os Direitos Humanos,** 2003.

MORAES, F. M. V. **A Qualidade da Participação Popular no Desenvolvimento Urbano da ZEIS Ilha de Deus.** 2017. 202 f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicações, Universidade Federal de Pernambuco, 2017.



NETTO, J. P. **A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social**. 1999. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF03/jose%20paulo%netto.pdf> . Acessado em 26/06/2018.

ROLNIK, R. É Possível uma Política Urbana Contra a Exclusão? **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Ed. Cortês. n.72, ano XXIII. pp.53-61. Nov./2002.

SANTOS JUNIOR, O. A. A Produção Capitalista do Espaço e os Conflitos Urbanos. In: _____ JUNIOR, O. A. dos S; NOVAIS, R. P.; LACERDA, L.; WERNECK, M. **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes. Rio de Janeiro: Letra Capital, p.11-15. 2017.

_____. A.; MÜLLER, C. (Orgs.) **Coleção Cartilhas de Direitos Humanos - Volume VI - 1ª** edição. Plataforma Dhesca Brasil: Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/01/Cartilha-Direito-%C3%A0-Cidade-Plataforma-Dhesca.pdf> . Acesso em 30.11.17.

SCHONARDIE, E. F; BRANCO, A. V. L; BERTO D. C. Direito à Cidade como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos. In: **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, 2013. P: 379-385. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8337> Acesso em 30.11.17.

VILELA, M.D.A. **Legislação que disciplina os Conselhos de Política Pública**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2005. p. 09. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf Acesso em 29.06.2018.