

PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA

Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

**GESTÃO PÚBLICA DAS CIDADES BRASILEIRAS:** notas sobre construtos jurídico-institucionais e a desafiadora permanência do direito à cidade como utopia.

**PUBLIC MANAGEMENT OF BRAZILIAN CITIES:** notes on legal-institutional constructs and the challenging permanence of the right to the city as utopia

Maria Eunice Ferreira Damasceno Pereira1

Raimunda Nonata do Nascimento Santana2

Salviana de Maria Pastor Santos Sousa3

## RESUMO

A presente comunicação oral, de autoria coletiva, é apresentada à XI Jornada Internacional de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Tem fulcro em análises bibliográfica e documental e é referenciada nos conceitos de questão urbana, direito à cidade, políticas públicas urbanas e gestão pública. Seu escopo é refletir sobre a gestão das cidades brasileiras, em contexto de negação dos direitos manifesto pela exclusão urbanística e pela ocupação ilegal do solo urbano desconhecidas na representação da "cidade oficial" pautada na Constituição de 1988. O texto que comporta cinco itens, conclui apontando que as recentes mudanças na direção do Governo brasileiro não estancam as dificuldades preexistentes e continuam interpelando o ideal de igualdade e a consolidação de uma ação público-estatal que garanta a efetivação do direito à cidade.

Palavras-chave: questão urbana, direito à cidade, políticas públicas urbanas, gestão pública.

## ABSTRACT

This oral communication, collectively authored, is presented to the XI International Conference on Public Policies at the Federal University of Maranhão. It is based on bibliographical and documentary analysis and is referenced in the concepts of urban issues, the right to the city, urban public policies and public management. illegal use of urban land unknown in the representation of the "official city" based on the 1988 Constitution. The text, which comprises five items, concludes by pointing out that the recent changes in the direction of the Brazilian Government do not stop the pre-existing difficulties and continue to question the ideal of equality and the consolidation of a public-state action that guarantees the realization of the right to the city.

Keywords: urban issue, right to the city, urban public policies, public management

### PROMOÇÃO



### APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo refletir sobre o tema “GESTÃO PÚBLICA DAS CIDADES BRASILEIRAS: notas sobre construtos jurídico-institucionais e a desafiadora permanência do direito à cidade como utopia”. Trata-se de uma comunicação oral destinada à apresentação na XI Jornada Internacional de Políticas Públicas (XI Joinpp) cujo tema é “REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA: formação da consciência de classe na luta de hegemonias”. O texto resulta de reflexões desenvolvidas pelas autoras em seus grupos de pesquisa: Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaep) e Grupo de Estudos, Pesquisa e Debates em Serviço Social e Movimento Social (Gserms) vinculados ao Departamento de Serviço Social e articulados ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), onde estudam, dentre outros, os temas gestão pública e cidades brasileiras; questão urbana e direito à cidade.

As grandes mobilizações sociais que configuraram o período da Assembleia Nacional Constituinte no Brasil, além da manifestação pela ampliação de novos direitos, marcam a Carta Brasileira de 1988 como Constituição Cidadã. Das 83 (oitenta e três) emendas regimentalmente aceitas nesse processo, constava a Emenda Popular da Reforma Urbana inscrita por entidades organizadas, inclusive representantes de associações de moradores em bairros periféricos, cujo conteúdo expressa-se como parte das diretrizes do Capítulo II que consagra a atual política urbana no país.

O modelo constitucional adotado aponta os elementos que as Prefeituras podem dispor para gerir recursos, no sentido de uma maior equidade e influenciou as Constituições Estaduais, o Plano Diretor e as Leis Orgânicas dos Municípios, estas obrigatórias para os com mais de 20 mil habitantes. A partir dele, a orientação da política urbana e a gestão da cidade deveriam incluir a defesa da democracia, a universalização dos direitos e a redistribuição dos ônus e custos da urbanização.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



A política urbana formulada com essa configuração jurídico-política tem como escopo ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Desse modo, a nova orientação constitucional deu suporte jurídico para as gestões municipais responderem a problemas estruturais, entre os quais a promoção de programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e das desigualdades de acesso ao solo urbano, refrear especulações imobiliárias e punir os especuladores.

Após 35 anos referenciada na Constituição, por outro lado, como lembra Maricato (2011), a despeito das inovações nos planos político e jurídico, a questão urbana, que expressa a denegação dos direitos à moradia e à cidade, ainda se revela, dentre outros, pela exclusão urbanística, manifesta pela desmesurada ocupação ilegal do solo urbano e ignorada na representação da "cidade oficial". A contenção e o represamento dessas lutas por um aparato legal e institucional conservador extinguiram o Ministério das Cidades obstaculizando políticas de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, conquistas que se busca recuperar no atual governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Para refletir sobre limites político-institucionais na concretização de políticas públicas urbanas orientadas para a construção de cidades mais justas no Brasil, o presente texto constitui-se de três itens, além da Introdução e da Conclusão. No primeiro reflete sobre as cidades e a questão urbana no plano dos discursos do Estado brasileiro. No segundo, sobre avanços, regressividades e desafios da política urbana e na gestão das cidades no país. E, no terceiro, demarca a recriação do Ministério das Cidades e desafios político-institucionais postos à formação de uma (nova) agenda urbana nacional.

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

## 2 CIDADES E QUESTÃO URBANA NO PLANO DOS DISCURSOS POLÍTICO-JURÍDICOS DO ESTADO BRASILEIRO

Ao refletir sobre a cidade capitalista, Lojkin (1981) lembra que, de um lado, esse modelo concentra meios de consumo coletivos a expressarem modo particular de vida; de outro, possibilita modalidade particular de aglomeração dos meios de reprodução do capital e do trabalho que passam a ser apropriados como força produtiva. Como não subsiste sem seus “ajustes espaciais”, como solução parcial para suas crises e seus impasses, recorre repetidas vezes à reorganização geográfica, tanto em termos de expansão como de intensificação,

HARVEY (2004) entende que, ponto de vista das classes dominantes, o movimento constante de acumulação e reprodução do capital leva a um ascendente processo de mercadorização do espaço urbano, no qual uma nova camada social, a dos empreendedores urbanos, vem se aliando ao capital financeiro no último quartel do século XX. No caso brasileiro, a configuração das cidades é influenciada por três determinações centrais que marcam o processo de formação da sociedade, como lembra Carvalho (2001): o escravismo, a grande propriedade rural e a íntima articulação entre o público e o privado. Desse modo, o trabalho escravo foi fundamental para a construção e manutenção da estrutura urbana; marcou negativamente a importância dada à reprodução da força de trabalho, mesmo com a emergência do trabalho livre, ao tempo em que a construção do poder político se fez vinculando a coisa pública ao patrimônio pessoal de governantes e proprietários dos meios de produção.

Ao também discorrer sobre a configuração das cidades brasileiras, Maricato (2011) lembra que a matriz de planejamento urbano modernista que guiou o crescimento das cidades dos países do Norte foi decisivamente impactada pelo neoliberalismo que passou a conformar a reestruturação produtiva no final do século XX. Nos países do Sul, particularmente, o Brasil, tal padrão apoiado na centralização e racionalidade do aparelho de Estado, foi adotado apenas por uma parte das grandes

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



idades, nos espaços denominadas formais ou legais. Portanto, nestes países, mesmo no contexto atual em que se verifica a crise dessa nova matriz social, proliferam problemas resultantes dessa modernização incompleta ou excludente resultando em superposição de ilegalismos e ilicitudes que atravessam a cidade legal

O Art. 2º da Constituição do Brasil (1988), define como diretrizes gerais para demarcar os limites e perspectivas da cidade legal: a garantia do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a poluição, a degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres naturais.

Para Telles (2007), esses limites jurídicos que balizam a cidade legal permitem que nela se concentrem os grandes equipamentos, chaves fundamentais para a mobilização de uma demanda efetivamente reconhecida e voltada para consumismo. Neles são definidos os circuitos e práticas urbanas, alteradas as escalas de distância e proximidade que são operadas como referências de tempos/espços cotidianos. Como as cidades são, como todo o resto no mundo de hoje, atravessadas por uma linha abissal que separa a humanidade da desumanidade urbana, as ausências das emergências, um sistema de distinções invisíveis fundamenta as distinções visíveis (SANTOS, 2007), sendo que a vida urbana legal é atravessada por uma crescente teia de ilegalismos espalhados nas práticas e nos fluxos urbanos.

No mesmo compasso, portanto, em que a cidade se constitui como condição essencial para a produção do espaço para o capital, na dinâmica das relações mercantis, elementos de configuração legal, justa e formal, baseadas no direito e na lei, mas também ações ilegais ilícitas e informais influem na ação estatal definindo uma teia de relações entre espaço público e o privado e instituindo diretivas

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



que possibilitam a tomada de decisão coletiva. Trata-se da necessária mediação do mundo da política para viabilizar investimentos, proteção e reconhecimento de projetos e sujeitos diversos que elegem seus desafios, convicções e estratégias para pensar e disputar a cidade.

Políticas públicas urbanas nesse contexto, portanto, ao representarem formas prevalecentes de propriedade, expressam configurações jurídico-políticas que ordenam o desenvolvimento das funções sociais da cidade, dos circuitos urbanos e das relações estabelecidas sendo que as propostas dos grupos secundários nelas só prevalecem quando se esgota o campo da realidade daqueles grupos considerados relevantes. Tal configuração, expõe a contradição entre a adoção de normas jurídicas e medidas administrativas instituídas no início dos anos 2000, permeáveis à defesa de direitos sociais, acirrando enfrentamentos havidos em torno das lutas sociais pela Reforma Urbana, pela moradia ou pelo provimento adequado de serviços públicos.

De toda sorte, parece-nos fundamental, além da consideração dos construtos jurídicos do Estado brasileiro atinentes ao direito à cidade, não perder de vista as lições de Henri Lefebvre que sustentam a possibilidade de reivindicar-se o direito à cidade através de práticas capazes de instaurar sobre a isotopia (a espacialidade consumada e racionalizada do capitalismo)<sup>1</sup> e nos interstícios do poder, do abuso e das segregações, processos de apropriação da cidade constituídos como momentos de passagem, ações de resistência, mediações de projetos políticos alternativos ao poder hegemônico. Por isso, a importância decisiva atribuída aos “[...] encontros e confrontos de conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver dos “padrões” que coexistem na Cidade [...]”. (LEFEBVRE, 2001, p. 22).

### 3 POLÍTICA URBANA E GESTÃO DA CIDADES NO ÂMBITO FEDERATIVO BRASILEIRO: avanços, regressividade e desafios

A discussão sobre a gestão das cidades no âmbito do pacto federativo brasileiro situa-se nos marcos das lutas sociais travadas no Brasil em torno das

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



disputas cidadinas, em particular, no processo de redemocratização do Estado brasileiro, na década de 1980. Nesse momento, as demandas reprimidas foram vocalizadas exigindo ampliação de direitos e de participação social nos processos decisórios, além de maior responsabilidade pública. Passava-se a conformar uma nova cultura política baseada na transparência das ações do Governo nos processos de tomada de decisão coletiva e no controle social exercido pelos diferentes sujeitos sociais.

As mobilizações havidas no período com pressões voltadas para a legitimação de uma nova perspectiva de projeto social para o país, refletiram-se na Assembleia Nacional Constituinte e, posteriormente, na Constituição de 1988<sup>ii</sup>, através da instituição de diferentes mecanismos de participação e de gestão nas três esferas governativas como: audiências públicas; plebiscitos e referendo popular; conselhos democráticos de Políticas Públicas, as Conferências, os Fóruns, os Planos e Fundos.

Na redefinição do Pacto Federativo ocorrida, o município teve seu papel adensado, ao tempo em que a descentralização se impôs como princípio organizador do processo decisório, deliberando-se a partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, além do remanejamento de competências decisórias e executivas, bem como dos recursos necessários para financiá-las (Jovchelovitch, 1998, p.37). Reconhecidas constitucionalmente, foram estruturadas experiências de gestão e de tratamento da questão urbana, com a presença de mecanismos participativos e de controle social da ação estatal, indicando esforços de construção de um novo perfil de gestão e administração pública municipal, como a experiência dos orçamentos municipais participativos. No plano do Executivo Federal, a partir de 2003, além da criação do Ministério das Cidades também se efetivaram outros recursos participativos como: o Conselho Nacional das Cidades e a realização da Conferência Nacional das Cidades, parecendo indicar a passagem de experiências locais para uma política urbana nacional (Maricato, 2015, p.104), e um incipiente e novo modelo de gestão pública participativa no âmbito federal.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Porém, na prática, esses mecanismos foram sendo, pouco a pouco, desconstruídos ou se mostrando ineficazes para assegurar ampliação da participação no processo decisório na gestão urbana e da garantia do direito à cidade. As razões para isso encontram explicação num conjunto de determinações sociopolíticas que estão expressas na incorporação do ideário neoliberal, disseminado no país nos últimos decênios, que carrega contrarreformas, desmontes e o aprofundamento da ideologia neoconservadora reforçando valores individualistas e a supremacia do mercado.

Desse modo, na correlação de forças estabelecida, os interesses das frações do capital especulativo têm sido sobrepostos aos direitos coletivos previstos nas normas legais. Assim, avanços político-institucionais e normativos passam a ser vistos como obstáculos, posto que contrariam à lógica mercadológica que é privatista, rentista com a defesa do Estado “regulador” mínimo. Como advoga Bonduki (2018), o Estatuto da Cidade na sua regulamentação, empresta aos municípios a prerrogativa de implementar os diversos instrumentos urbanísticosiii que deveriam regular o uso e a ocupação do solo, mas acabou, de algum modo, delegando a este Ente Federativo a função de definir limites para o direito de propriedade a partir da formulação e implementação do Plano Diretor, peça relevante para a gestão urbana.

O processo de formulação e/ou revisão deste Plano tem sido perpassado por estratégias políticas diversas, que no geral, traduzem o perfil histórico da política brasileira de viés autoritário, patrimonial e mandonista sempre utilizado para reiterar a quase “sacralização” da propriedade privada da terra e dos interesses de quem a detém. E sendo este processo efetivado no espaço dos municípios, as forças políticas em disputa atuam no sentido de pressionar os Legislativos Municipais para que os seus interesses sejam preservados.

Recentementeiv, o país vivenciou profundos retrocessos advindos da inflexão conservadora que tomou conta do país e que foram aprofundados após a eleição de Jair Messias Bolsonaro (2018-2022). As mudanças ocorridas, no âmbito da gestão pública, expressam-se, entre outros, mediante o abandono da perspectiva

PROMOÇÃO



APOIO





PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



de políticas redistributivas e universais; cancelamento de espaços de participação democrática, a exemplo do Ministério das Cidades; adoção de novo regime fiscal marcado pela austeridade; e perseguição ostensiva para obstaculizar a luta pela terra e a regularização fundiária.

O reforço da ideia da propriedade privada como direito absoluto e inalienável e a criminalização de movimentos com o escopo de ocupação de propriedade rural e urbana, acabaram ganhando corpo com a edição da Medida Provisória 759/16, transformada na Lei 13.465/17 (REURB) que normatiza a regularização fundiária de áreas rurais e urbanas e Desse modo, estabeleceu-se novo modelo de regularização fundiária e revogaram-se os dispositivos existentes acolhidos na Lei Federal nº. 11.977/09 (PMCMV).

Trata-se de normativa cujo pressuposto, além de reiterar a propriedade privada como direito sagrado, possibilita a criação de mecanismos políticos e financeiros que facilitam a ocupação de espaços urbanos pelos setores mercantis .Inverte-se, assim, o paradigma que privilegiava a garantia de direitos de moradores de baixa renda ocuparem áreas irregulares, para outro que privilegia ações de titulação dos imóveis sob o regime jurídico da propriedade privada, com aumento substancial dos dispositivos que facilitam seu uso pelas classes média e alta

### 3. RECRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E DESAFIOS DA FORMAÇÃO DE UMA (NOVA) AGENDA URBANA NACIONAL

[...] veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. [...]. Para a equipe que coordenou os primeiros passos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Ministério das Cidades, tratava-se de construir uma nova “cultura” para ocupar um vazio de propostas práticas abrangentes, dar espaço para a emergência dos conflitos, constituir pactos em torno de conceitos, programas e linhas de ações. Buscou-se edificar um espaço público participativo que pudesse resistir à cultura de privatização da esfera pública, bem como ao avanço das imposições anti-sociais da globalização. (MARICATO, 2006, p. 214).

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



Essas duas ponderações de Hermínia Maricato sobre a criação, em 2003, do Ministério das Cidades no âmbito do primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva (PT), registram e vocalizam a animada expectativa do Movimento da Reforma Urbana, de intelectuais-militantes e de lideranças sociais<sup>vi</sup> quanto à possibilidade real do Estado Brasileiro, mediante à criação de uma inédita institucionalidade pública-governamental – cultura e gestão –, enfrentar à questão urbana e tornar efetivas as mudanças exigidas pelo Estatuto da Cidade.

Ao recuperar dimensões e questões pertinentes à criação do Ministério das Cidades, Rolnik (2015) demarca que esse órgão governamental foi encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro a governos locais, agregando as arenas institucionais das políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que, desde o início da Nova República, haviam transitado por catorze ministérios e secretarias distintos. A esses três eixos centrais de atuação, em face da centralidade da questão fundiária e imobiliária nos caminhos e descaminhos do desenvolvimento urbano, foi constituída uma secretaria para tratar especificamente do planejamento territorial e da regularização fundiária.

Assim, desenvolvendo-se em três governos presidenciais liderado pelo PT, cada um, ao seu modo, tentando resistir politicamente ao avanço do neoliberalismo e às contradições do que Abranches (1988) definiu como “presidencialismo de coalização”, a ação do Ministério das Cidades, até a sua extinção no ano de 2019, no domínio do Governo de Jair Bolsonaro, exhibe importantes conquistas no âmbito de políticas habitacionais<sup>vii</sup> e urbanas, assim como inovadoras e exitosas experiências de participação popular na discussão das questões da cidade<sup>viii</sup> e na produção bem planejada de consensos.

Por outro lado, também, não deixou de acumular severas críticas aos seus processos de institucionalização e estratégias de ação. Burnett (2011), por exemplo, ao tomar os Planos Diretores Participativos como objeto de análise e crítica, desvenda o seu caráter fetichizado e realça os significados desse instrumento de gestão urbana para a acumulação do capital e para o enfraquecimento da luta popular urbana.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



De fato, a implementação de uma política urbana progressista, identificada com o ideário da reforma urbana e o direito à cidade sempre encontrou diversas barreiras e muitos entraves, não apenas nos setores conservadores fora do governo, o que já seria esperado, mas na coalização de poder dentro do governo Lula/Dilma, configurando as bases para o golpe político institucional de 2016 e para a inflexão conservadora na política urbana neste contexto. Este processo tem início exatamente na substituição do ministro Olívio Dutra (PT), em julho de 2005. A partir daí, o ministério das Cidades seria ocupado pelo PP (Márcio Fontes de Almeida, Mário Negromonte, Aguinaldo Ribeiro e Gilberto Occhi) e pelo PSD (Gilberto Kassab), partidos que votaram pelo afastamento da presidenta Dilma e pela abertura do processo de impeachment, até que o presidente interino Michel Temer entregasse a pasta para o PSDB, que indicou o ministro Bruno Araújo. (JUNIOR; DINIZ; JUNIOR. 2020, p. 13).

No entanto, na nossa visão, no contexto trazido pela reconfiguração da questão social sob o ultraliberalismo, é a partir, sobretudo, da eleição de Jair Bolsonaro à presidência da República no ano de 2018, que as cidades brasileiras e o direito à cidade, do ponto de vista da gestão urbana federal, passam a sofrer reveses sucessivos.

Com efeito, de um projeto neodesenvolvimentista em curso, a despeito de todas as suas contradições, transita-se para uma agenda ultraliberal e conservadora. Nestas circunstâncias histórico-políticas, o Governo extingue o Ministério das Cidades mediante fusão ao Ministério da Integração Nacional e formação o Ministério do Desenvolvimento Regional<sup>ix</sup>. Com essa extinção, a agenda urbana foi revestida de opacidade e as demandas das cidades brasileiras, cada vez mais segregadas, violentas e ambientalmente insustentáveis, ficaram à deriva.

Um dado que não pode ser esquecido. O Ministério das Cidades extinto não se constituía somente o órgão governamental ao qual cabia a articulação institucional de estados e municípios e execução da política urbana em âmbito nacional. Dentre as suas funções também se encontrava a capacitação técnica de agentes públicos e sociais através de programas como o Programa Nacional de Capacitação das Cidades (PNCC). No ano de 2012, a configuração do Portal Capacidades ([www.capacidades.gov.br](http://www.capacidades.gov.br)) ampliou o estímulo e a capacitação de municipalidades para a implementação das políticas urbanas nacionais então propostas. A ruína, através do Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019, também alcançou órgãos

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



colegiados, comitês e outras instâncias de participação democráticas, dentre estes o Conselho das Cidades (Concidades).

Por esses determinantes, numa quadra histórica de agravamento da crise urbana no Brasil, volta a ser imensa a expectativa quanto ao protagonismo do Ministério das Cidades recriado no atual Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), particularmente, considerando os seguintes aspectos: a) as incidências na vida urbana e na gestão das cidades da disseminação da pandemia (Sars-cov-2), responsável pela Covid-19. Nesse âmbito, destaca-se a distribuição desigual do saneamento básico dada a sua condição de impactar a saúde e a qualidade de vida das pessoas e a preservação ou destruição do ambiente natural; b) os desafios do planejamento e gestão urbanos de territórios de desigualdades para além das municipalidades, a exemplo das regiões metropolitanas, legalmente institucionalizadas ou não, constituídas na dinâmica real da urbanização brasileira; c) as demandas por políticas transversais que, tendo como eixo estruturante as condições do viver, morar e trabalhar nas cidades, estabeleça relações com as áreas de intervenção do Estado nos campos da saúde, educação, direitos humanos e igualdade racial.

De toda sorte, a volta das cidades à estrutura institucional-federal do Estado brasileiro, no limite, representa um freio à brutal desconstrução de culturas institucionais e direitos adquiridos própria ao governo anterior.

## 4. CONCLUSÃO

Das ponderações expostas, pode-se chegar a três conclusões centrais: A primeira é que, em cidades brasileiras, imensas parcelas de segmentos da classe trabalhadora, especialmente as que habitam as ocupações populares, são penalizadas com a precariedade ou ausência de serviços urbanos essenciais, ao tempo em que, do estabelecimento de fronteiras substantivamente permeáveis entre

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOSJOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

o legal e o ilegal, resulta que a vida urbana considerada legal seja atravessada por uma crescente teia de ilegalismos espalhados nas práticas e nos fluxos urbanos e a ilegal seja alvo recorrente da ação estatal disciplinadora, nem sempre favorável ao acesso ao direito à cidade. Trata-se de determinantes que reforçam a compreensão da possibilidade de constituição de cidades brasileiras igualitárias como desafios da gestão pública democrática, mas, também, como utopia.

A segunda é que essas contradições e desafios se atualizam na luta pela garantia da governabilidade, num contexto de substantiva crise de legitimidade do sistema de representação política no Brasil, do perfil marcadamente conservador da nova legislatura do Congresso Nacional

A terceira é que na totalidade complexa e dinâmica dessas objetivações da crise urbana no Brasil, a da formação de uma nova agenda urbana nacional pelo Ministério das Cidades, além da retomada (obrigatória) de obras em andamento ou paralisadas herdadas do governo anterior, precisará considerar novos determinantes, dentre estes o “protagonismo retaliatório do parlamento”.

Enfim, se é possível perceber, através da recriação do Ministério da Cidades, uma indicativo da retomada pelo Estado brasileiro de uma pauta marcadamente urbana pelo sabemos que as formas assumidas pela produção, disputas e consumo do espaço urbano, preceitos e estratégias como o da cidade-emprego, que avançam como fetiches para disfarçar o inexorável processo de transformação das cidades em mercadorias, a financeirização da moradia, dentre outros, interpelam qualquer ideal quanto a constituição de cidades igualitárias sob o capitalismo periférico e a consolidação de uma ação público-estatal mais abrangente na garantia de efetivação do direito à cidade.

## REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod\\_resource/content/1/AbranchesSergio1988\\_PresidencialismodeCoalizao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio1988_PresidencialismodeCoalizao.pdf). Acesso em 01/05/2023

BRASIL. PNH-. Lei nº 11.124 de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). 2004..

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS

BONDUKI, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001), In: BONDUKI, N( org) A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018, disponível em <http://www.casadacidade.org.br>. Acesso em 09/06/2023.

BURNETT, F. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Anna Blume, 2011.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira; 2001.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil, Revista Serviço Social & Sociedade, ano XIX – nº 56, março, 1998, São Paulo: Cortez editora.

LEFEBVRE, H. La révolution urbaine. Paris: Gallimard, 1970a.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, E. **O Impasse da Política Urbana no Brasil**. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MARICATO, E. .O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps\\_n.12\\_ensaio2\\_ministerio12.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf). 2006. Acesso em 02/06/2023

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. 2015 Texto disponível em <https://labcs.ufsc.br/files/2011.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>. Acesso em 12/06/ 2023.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo. 2015

SANTOS JUNIOR, O, DINIZ T e SAULE, N (orgs). Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas [recurso eletrônico] / Júnior, Rio de Janeiro: IPPUR, 2020, disponível em <https://www.observatoriodasmegacidades.net.br>, acesso em 10/06/2023.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos estudos CEBRAP. São Paulo: CEBRAP, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: Acesso em: 15/11/ 2020.

TELLES, V. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: OLIVEIRA, F e RIZEK, C (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo. 2007.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP  
30 ANOS

JOINPP  
20 ANOS

# XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22  
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA  
DOM DELGADO  
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO  
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA  
Formação da Consciência de  
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA  
DE CLASSE DE LUKÁCS



<sup>i</sup>No livro *La révolution urbaine*, Lefebvre (1970) apresenta e discute os conceitos de isotopia, heterotopia e utopia. Nesse quadro de topias do espaço, a primeira é apreendida como um mesmo lugar, a segunda como o lugar do outro e a terceira, a utopia, como o que não tem lugar, no entanto busca seu lugar.

<sup>ii</sup>O Estado brasileiro incorpora o debate na Constituição Federal de 1988 e, também, no Estatuto da Cidade de 2001, Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 192 e 183 da Constituição, define o papel dos municípios na implementação da política urbana e determina como se constrói o plano diretor.

<sup>iii</sup>Tais instrumentos se expressam em: imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)..

<sup>iv</sup>A partir do Golpe de 2016 que destituiu a Presidente Dilma Rousseff e colocou no poder o vice-presidente Michel Temer e a posterior eleição de Jair Bolsonaro.

<sup>v</sup>Com o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, um dos primeiros atos de governo Michel Temer (PMDB), foi a instalação de um GT denominado de "Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária", com o intuito de "debater propostas de alteração do marco legal" e "definir diretrizes e metas" a serem alcançadas (SILVA, 2022, p. 7).

<sup>vi</sup>Do debate sobre a questão urbana brasileira, no âmbito do Instituto Cidadania, por urbanistas como Maricato, Rodrigues, Bernardi, Kowarick, Bonduki e Martoni Branco, além de lideranças sociais, resultou o Projeto Moradia. Sem perder de vista, a relação entre a cidade e a estrutura social, bem como a complexidade da questão urbana no Brasil, no Projeto, a "moradia digna" é irradiador de proposições de políticas urbanas dirigidas à reversão da falta e precariedade da moradia.

<sup>vii</sup>A PNH regulamentada pela Lei nº 11.124 de 2005, dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Tem como componente principal a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da PH à Política de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

<sup>viii</sup>No ano inicial do Governo Lula, realizou-se a primeira Conferência Nacional das Cidades, com 2,5 mil delegados eleitos em mais de 3 mil municípios, com representação importante dos movimentos sociais. Nela foi criado o Conselho Nacional de Habitação e também foram propostas as diretrizes para a PNH. (ROLNIK, 2015, p. 296).

<sup>ix</sup>Importante assinalar que essa extinção foi contestada por uma série de órgãos de classe e de gestores públicos municipais, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), que compreendem a articulação interfederativa exercida por um órgão como o Ministério das Cidades uma condição fundamental para o desenho e concretização de políticas urbanas orientadas pelo direito à cidade.

## PROMOÇÃO



## APOIO

