PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO, O ESTATUTO DAS CIDADES E A GESTÃO URBANA: ALGUMAS NOTAS

PARTICIPATORY PLANNING, THE STATUTE OF CITIES AND URBAN MANAGEMENT: SOME NOTES

PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA, ESTATUTO DE LAS CIUDADES Y GESTIÓN URBANA: ALGUNAS NOTAS

José Borzacchiello da Silva
Professor Titular e Emérito da UFC
Professor dos PPG Geografia da UFC e da PUC-Rio
borzajose@gmail.com

Destaques

- A cidade enquanto objeto socialmente produzido, animada pela dinâmica do urbano, impõe uma gama de desafios aos citadinos e exige um forte compromisso de seus cidadãos e dos gestores responsáveis por sua manutenção;
- Os movimentos sociais se fundamentam na noção de direito que sustenta a luta e mantém uma organização dinâmica e intensa com frequentes mobilizações;
- Embora continue negligenciado pela sociedade brasileira, o Estatuto da Cidade é a Lei que estabelece diretrizes gerais para a política urbana;

RESUMO

O texto discute a cidade e os problemas urbanos num contexto de crescimento demográfico marcado por sucessivos deslocamentos da população do campo para a cidade. Objetiva expor a dimensão dos conflitos e a incessante luta dos movimentos sociais por uma gestão urbana democrática. Reforma Urbana, Planejamento Participativo, Estatuto da Cidade remetem às lutas contidas na pauta política dos movimentos sociais que emergiram dentre os vários modos de perspectivas de gestão democrática da cidade e vinculam-se às relações antagônicas e contraditórias das classes sociais no contexto das relações capitalistas de produção. A participação popular na história recente da sociedade brasileira deu-se de forma compulsória. Era a sociedade reclamando direitos num

contexto autoritário imposto pelo golpe de 1964. O forte caráter reivindicatório dos movimentos pautados no quadro de extrema carência, alcançou formas mais avançadas com greves e outras formas de pressão pela abertura de canais de interlocução para registro e negociação de seus anseios.

Palavras-chave: Cidade. Gestão Urbana. Conflitos Urbanos, Movimentos Sociais, Participação Popular.

ABSTRACT

The text discusses the city and urban problems in a context of demographic growth marked by successive displacements of the population from the countryside to the city. It aims to expose the dimension of conflicts and the incessant struggle of social movements for democratic urban management. Urban Reform, Participatory Planning, City Statute refer to the struggles contained in the political agenda of social movements that emerged among the various modes of democratic city management perspectives and are linked to the antagonistic and contradictory relations of social classes in the context of capitalist relations of production. Popular participation in the recent history of Brazilian society was compulsory. It was society demanding rights in an authoritarian context imposed by the 1964 coup. The strong demanding character of the movements based on extreme poverty reached more advanced forms with strikes and other forms of pressure for the opening of dialogue channels for recording and negotiating their rights. desires.

Keywords: City. Urban Management. Urban Conflicts. Social Movements. Popular Participation.

RESUMEN

El texto analiza la ciudad y los problemas urbanos en un contexto de crecimiento demográfico marcado por sucesivos desplazamientos de la población del campo a la ciudad. Su objetivo es exponer la dimensión de los conflictos y la lucha incesante de los movimientos sociales por una gestión urbana democrática. Reforma Urbana**,** Planificación Participativa, Estatuto de la Ciudad se refieren a las luchas contenidas en la agenda política de los movimientos sociales que surgieron entre los diversos modos de perspectivas democráticas de gestión de la ciudad y están vinculadas a las relaciones antagónicas y contradictorias de las clases sociales en el contexto de las relaciones de capitalismo. producción. La participación popular en la historia reciente de la sociedad brasileña fue obligatoria. Era una sociedad que reclamaba derechos en un contexto autoritario impuesto por el golpe de 1964. El fuerte carácter reivindicativo de los movimientos basados en la pobreza extrema alcanzó formas más avanzadas con huelgas y otras formas de presión para la apertura de canales de diálogo para el registro y negociación de sus derechos. deseos.

Palabras clave: Ciudad. Gestión Urbanística. Conflictos Urbanos. Movimientos Sociales. Participación Popular.

A CIDADE

O texto discute a cidade e os problemas urbanos num contexto de crescimento demográfico marcado por sucessivos deslocamentos da população do campo para a cidade. Objetiva expor a dimensão dos conflitos e a incessante luta dos movimentos sociais por uma gestão urbana democrática, pautada nos pressupostos da Reforma Urbana[1], do Estatuto da Cidade[2] e do Planejamento Participativo[3]. A paisagem brasileira altera, de forma significativa, o seu perfil, mesmo nas novas áreas de expansão agrícola das regiões Centro-Oeste e Norte, onde o dominante é o campo mecanizado e cidades modernas, dinâmicas e excludentes. Essas cidades exercem a função de centros coletores da produção e prestadores de serviços. Segundo Elias (2022, n.p.),

> Considerando que a ideologia do agronegócio é muito poderosa e mascara a realidade criando um imaginário social favorável a ele, não é demais repetir que sua difusão é espacialmente seletiva, economicamente concentradora, socialmente excludente, ambiental e culturalmente devastadoras. Assim sendo, a crescente expansão do agronegócio tem gerado cada vez mais concentração de riquezas, pobreza estrutural, além de muitas desigualdades socioespaciais, e tudo isso está explícito nas cidades do agronegócio.

As metrópoles, entretanto, já não crescem com os mesmos índices, como os verificados nos censos de 1950 a 1970. Os resultados do censo de 2022, acusaram o maior

[1] O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é uma articulação nacional que reúne movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade, modificando o processo de segregação social e espacial para construirmos cidades verdadeiramente justas, inclusivas e democráticas. Disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/, acesso em 20.05.2024

[2] O Estatuto da Cidade, é a Lei que estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal e institui instrumentos para a gestão das cidades pelos Municípios. O Congresso Nacional aprovou a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, autodenominado Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e envolve, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar nas cidades brasileiras. *In:* SILVA, J. B. da, O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil, Revista GEOUSP, N° 10, p.10, 2001.

[3] Para SANTOS, A. A. de O; MIRANDA, L de A, o Planejamento Participativo 2024 É o direito à cidade, quando embasados em uma sociedade civil que tenha reais oportunidades de participação nas decisões políticas, pautadas em mecanismos de discursos racionais e de meios de contestação, de tal forma que esta mesma sociedade possa ser capaz de governar a si própria, buscando soluções viáveis para os problemas de âmbito local, para, em seguida, discutir democraticamente a solução dos problemas urbanísticos de âmbito geral. Planejamento urbano participativo e a efetividade do direito à cidade sustentável: a contribuição de Philip Pettit e Jürgen Habermas, p. 1356. Disponível em http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/anderson_avelino_de_oliveira_santos.pdf. Acesso em 20.05.2024.

crescimento das cidades de porte médio. Independentemente do tamanho, a cidade continua exercendo atração no processo migratório. A facilidade de deslocamento justifica a intensa mobilidade da população brasileira. Uma complexa trama de redes técnicas e virtuais cobre o território nacional, rompendo, mesmo que de modo relativo, a ideia de isolamento.

A cidade é vista como lugar de oportunidades e prossegue mesclando vidas, movendo paixões e fermentando a luta cotidiana por melhores condições de vida. A busca incessante do lugar, mesmo que por caminhos diferentes está presente em múltiplas trajetórias de atores sociais que insistem e persistem, cada um a seu modo, com suas crenças e idiossincrasias, na esperança de conquistar um lugar na cidade e lutar por um mundo melhor. Homens e mulheres, mais mulheres que homens, todos fazem, a partir de suas lutas, a história de suas comunidades, de seus bairros, de seus lugares na cidade. O que os une, o que transpõe a diferença é o sentido de nós, que reúne e valoriza as semelhanças. A cidade capitalista é seletiva, não acolhe a todos. Nela, são muitas as carências presentes no cotidiano dos sem-teto e sem perspectivas de melhoria das condições de vida. A transferência maciça da população do campo para a cidade, remete a um antigo debate que contrapõe esses dois territórios. Para Claval (1968, p. 23),

> A maior parte das teorias sociológicas da cidade resultaram, assim, no destaque de tipos ideais, o da cidade, o do campo. O hábito de definir conceitos ou categorias gerais destacando oposições alternadas vem de longa data.

As ciências sociais contemporâneas não mais separam campo e cidade. Entendem que esses dois arranjos se interpenetram e coexistem. Múltiplos problemas afetam a vida nas cidades sendo os de natureza ambiental, os mais prementes. Inundações frequentes, deslizamentos de camadas, desmoronamentos, entre outros, têm sido frequentes na vida urbana. As vítimas preferenciais são sempre os mais pobres, os que vivem em situação de vulnerabilidade social considerando a informalidade das relações de trabalho, a insalubridade das condições de moradia e as dificuldades de mobilidade e de circulação através da complexidade de seus diferentes territórios (Roncayolo, 1990).

A cidade enquanto objeto socialmente produzido, animada pela dinâmica interativa do urbano, impõe uma gama de desafios aos citadinos e exige um forte compromisso de seus cidadãos e dos gestores responsáveis por sua manutenção em níveis

satisfatórios. A gestão da cidade em conformidade com os preceitos das conquistas sociais contemporâneas e dos avanços técnico-científicos nas áreas de infraestrutura, equipamentos e serviços deveria garantir os mínimos requisitos de conforto e bem estar aos seus habitantes. As cidades não atendem a esses preceitos e apresentam uma gama de problemas que dificultam a sua gestão. O crescimento acentuado, os problemas sanitários, a poluição industrial, a impermeabilização do solo com frequentes inundações despertaram a luta ecológica por uma cidade mais equipada e que garanta melhores condições de vida. Em busca de uma cidade ambientalmente mais equilibrada, constata-se a busca incessante do verde e a valorização e ampliação de áreas públicas, principalmente parques e jardins. Evidencia-se também a afirmação da consciência ecológica que continua mais forte e depurada nas sociedades onde a Revolução Industrial teve berço e irradiou-se pelo mundo a fora.

Em Londres, Bruxelas, Paris ou Berlim, enormes extensões de áreas verdes foram incorporadas e mantidas, garantindo a essas cidades melhora na qualidade de vida, tornando-as capazes de melhor suportar o enorme peso metropolitano que elas expressam e possuem. A carência de verde e a luta por sua preservação são tão intensas que comummente ocorre nessas cidades a incorporação de antigos cemitérios, pátios de fábricas desativados e outros espaços que são encampados como área de lazer. Londres é detentora de enormes parques, o que garante um percentual expressivo de áreas verdes por habitante. A cidade tem nos antigos campos de caça de sua tradicional monarquia, a exuberância de um Hyde Park. Em Paris, franceses e turistas atravessam diariamente o Jardim de Luxembourg e o das Tuileries que são áreas ligadas aos Palácios de Luxembourg e do Louvre, que foram abertas e incorporadas ao uso público. No Brasil, ao contrário, extensas áreas ocupadas por população de trabalhadores apresentam uma paisagem árida, com poucos espaços verdes e ausência quase completa de parques e jardins.

EXPECTATIVAS

Longe dessas conquistas, constata-se que o Brasil atravessa tempos difíceis em vários setores. Na condição de pais com alto nível de urbanização, cerca de 80%, segundo os dados do IBGE, de 2022, é na cidade que essas dificuldades ficam mais evidenciadas. Reforma Urbana, Planejamento Participativo, Estatuto da Cidade remetem

às lutas contidas na pauta política dos movimentos sociais que se organizaram e se mobilizam para que dentre os vários modos de perspectivas de gestão democrática da cidade anulem ou reduzam às relações antagônicas e contraditórias das classes sociais no contexto das relações capitalistas de produção.

A participação popular na história recente do Brasil deu-se de forma compulsória. A sociedade insatisfeita, intensifica a sua organização e reclama seus direitos num contexto autoritário imposto pelo golpe de 1964 [4] . O forte caráter reivindicatório dos movimentos pautados no quadro de extrema carência**,** alcançou práticas mais avançadas e manifestações com greves e outras formas de pressão pela abertura de canais de interlocução para registro das reivindicações e possíveis negociações. Eram muitas as demandas reprimidas daí os anseios de uma sociedade que até então apresentava-se como amorfa e amordaçada. A pauta era imensa. Esse expressivo rol de pedidos e questões alimentavam as diferentes mobilizações, que durante muito tempo, conduziram o povo às ruas e forçou as autoridades a se pronunciarem ou reagir de forma repressiva e violenta.

Os movimentos sociais se fundamentam na noção de direito que sustenta a luta e mantém uma organização dinâmica e intensa com frequentes mobilizações forjadas na luta pela conquista e acesso à cidade. O tempo passou, a luta continua e os conflitos permanecem e tornam-se frequentes entre os movimentos sociais e os embates com os responsáveis pelo provimento de equipamentos e de serviços públicos. Esse permanente estado de alerta expõe as contradições do sistema social do país regido porpolítica econômica concentradora e excludente. A intensificação por esta busca, dá-se, exatamente, num contexto econômico ditado pela égide do neoliberalismo que tem entre os seus preceitos a necessidade de redução do tamanho do Estado, pautado no pressuposto da privatização de vários setores de infraestrutura, equipamentos e serviços, com prevalência da financeirização da economia. Essa mudança acentuou o colapso de algumas das principais funções urbanas, presentes em diversas escalas no contexto das cidades brasileiras. O início dos anos oitenta foi marcante para os movimentos sociais e a participação popular no Brasil. As lutas e os diferentes modos de organização e

[4] "O Golpe Civil-Militar de 1964 é o nome que se dá à articulação golpista que, entre 31 de março e 9 de abril de 1964, realizou a tomada de poder, subvertendo a ordem existente no país e dando início à Ditadura Militar, regime ditatorial que se estendeu no Brasil de 1964 até 1985. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/golpe-militar.htm. Acesso em 17.05.2024

mobilização emergiram de uma verdadeira revolução molecular no seio dos movimentos populares experimentados no país, em especial, a luta por direitos e eleições livres. Os movimentos sociais e a participação popular foram e são fundamentais no processo de redemocratização do país pela busca de justiça social.

Os profissionais voltados à compreensão da cidade e do urbano despertaram interesse pelo estudo dos movimentos sociais instigados pela conjuntura política e econômica dos pós Segundos Guerra, que fomentou manifestações pautadas na busca de autonomia e de direitos. A constatação de semelhanças do processo de produção do espaço urbano entre os países latino-americanos intensificou o interesse intelectual e contato entre os povos. Essa relação entre contexto histórico e a tomada de consciência convergem em organizações e mobilizações, que na cidade receberam o nome de movimentos sociais urbanos, com denominações e características próprias de cada país. De acordo com Laclau (1986),

> O fato particularmente novo e marcante nos movimentos sociais que emergiram na América Latina durante os últimos vinte anos é que ─ talvez pela primeira vez ─ este momento totalizante se encontre ausente ou, pelo menos, seriamente questionado. As mobilizações populares não mais se baseiam num modelo de sociedade total ou na cristalização, em termos de equivalência de um único conflito que dívida a totalidade do social em dois campos, mas numa pluralidade de exigências concretas, conduzindo a uma proliferação de espaços políticos.

Enquanto reflexão teórica os estudos recorriam à literatura produzida por diferentes campos científicos como Sociologia, Filosofia, Geografia, História e Antropologia.

Nos últimos quarenta anos os movimentos sociais assumiram visibilidade na sociedade brasileira, ocuparam a mídia especializada e abriram vários canais de comunicação. O Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra - MST ficou conhecido por sua capacidade de organização e mobilização. Nas cidades**,** dos vários movimentos sociais, o Movimento Dos Trabalhadores Sem-teto - MTST, adquiriu expressão e visibilidade.

Sob a domínio dos gestores e de grandes grupos econômicos algumas áreas urbanas são escolhidas para serem dotadas de política de modernização além do aformoseamento de seus logradouros, como praças, parques e grandes avenidas. Isso se

dá em detrimento de imensas porções dos territórios das cidades, aqueles que são realmente prioritários no que tange às necessidades de implantação de infraestrutura, equipamentos, serviços e de melhorias demandadas pela maioria dos brasileiros. Essa cidade incompleta que abriga a maioria da população urbana aparece nos dados do Painel do Saneamento Brasil de 2023, que indica a precariedade quando mostra que 15,80% da população do país não tem acesso à água. No Nordeste a situação se agrava e esse percentual chega a 24,40%. Quanto à coleta de esgoto, 44,50% da população não conta com esse serviço[5].

Esse contexto incita a discussão em torno de temas relevantes como os da Reforma Urbana, do Planejamento Participativo e do Estatuto da Cidade. Eles remetem às lutas contidas na pauta política dos movimentos sociais que emergiram dentre os vários modos de perspectivas de gestão democrática da cidade e vinculam-se às relações antagônicas e contraditórias das classes sociais no contexto das relações capitalistas de produção.

O POVO ENTRA EM CENA, DE NOVO

A participação popular na história recente do Brasil deu-se quando a sociedade amplifica a reclamação de seus direitos contra um contexto autoritário imposto pelo golpe de 1964. O forte caráter reivindicatório dos movimentos pautados num quadro de extrema carência**,** alcançou formas mais avançadas de resistência com greves, passeatas, ocupações e outras modalidades de pressão pela abertura de canais de interlocução para registro e negociação de seus anseios e demandas. A pauta era imensa. O povo que esteve amordaçado durante muito tempo reagiu, tomando as ruas, suportando agressões e forçando as autoridades a se pronunciarem. Era um tempo duro sem apoio da imprensa e de outros meios de comunicação que permaneciam reprimidos pela lei da mordaça.

O início dos anos oitenta foi marcante para os movimentos sociais. Trata-se do período em que a participação popular no Brasil conquista maior visibilidade. As lutas e os diferentes modos de organização e mobilização emergiram de uma verdadeira revolução molecular que segundo afirma Guattari (1981, p. 17-18):

[5] Disponível em: https://www.painelsaneamento.org.br/. Acesso em 07.04.2024.

> é de pouca utilidade traçar planos sobre o que deveria ser a sociedade de amanhã, a produção, o Estado ou não, o Partido ou não, a família ou não, quando na verdade não há ninguém para servir de suporte à enunciação de alguma coisa a respeito. Os enunciados continuarão a flutuar no vazio, indecisos, enquanto agentes coletivos de enunciação não forem capazes de explorar as coisas na realidade, enquanto não dispusermos de nenhum meio de recuo em relação a ideologia dominante que nos gruda na pele, que fala de si mesma em nós mesmos, que, apesar da gente, nos leva para as piores besteiras, as piores repetições e tende a fazer com que sejamos sempre derrotados nos mesmos caminhos já trilhados.

Foi no seio dos movimentos populares experimentados no país, em especial, nas pequenas revoluções permanentes que germinaram o estímulo à luta por direitos e por eleições democráticas capazes de representar efetivamente o poder dos eleitores. Os movimentos sociais e a participação popular foram e são fundamentais no processo de redemocratização do país pela busca de justiça social.

Nos últimos cinquenta anos os movimentos sociais movidos pela vontade de mudar o real, assumiram visibilidade na sociedade brasileira, ocuparam aos poucos a mídia especializada e abriram vários canais de comunicação. As Comunidades Eclesiais de Base – CEBs, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST, ficaram conhecidos e reconhecidos pela extrema capacidade de organização e mobilização. Nas cidades**,** dos vários movimentos sociais, firmava-se o Movimento Dos Trabalhadores Sem-teto - MTST, que logo adquiriu expressão e liderança. Nesse período, a compressão tempo-espacial registra um processo sucessivo de marchas, ocupações e greves de diferentes categorias profissionais.

Hoje, ao contrário dos movimentos populares tradicionais advindos da constatação de problemas comuns e construção de vínculos identitários a partir da proximidade física e territorial e das carências de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, os eventos são convocados pela mídia digital, ampliada de suas funções com o uso frequente das redes sociais.

Apesar do cenário de crise econômica e da intolerância em relação ao outro no plano da política que a sociedade brasileira vive, cabe investigar a busca do sentido da cidade, neste contexto de desglobalização e da gestão social urbana, onde a pobreza e a miséria aparecem como protagonistas. Os problemas são gerais, mas se manifestam com maior expressão nas cidades. O quadro é instigador posto permitir verificar os níveis de

complementaridade existentes entre a cidade e os modos inovadores de gestão. Sob esta perspectiva, o Planejamento Participativo surge como construção coletiva com forte poder de interferir na realidade, considerando que ele permite coordenar ideias e ações, traçar diretrizes e objetivos tendo em vista as perspectivas e o compartilhamento. A dimensão política do planejamento participativo está apoiada no pressuposto do controlepolítico do cidadão sobre o Estado. Quando o Planejamento Participativo ultrapassa o nível tecnocrático e adquire a forma e o conteúdo de planejamento democrático, torna-seum instrumento efetivo de participação e de mudança. Nesse novo formato a organização interna do grupo expressa a representação dos diferentes segmentos sociais.

Munidos das informações e cientes da vontade política dos gestores em agilizar e facilitar o processo participativo em todos os níveis e instâncias, os participantes de forma organizada e democrática, evidenciam a metodologia e as estratégias utilizadas para atingir seus objetivos. O planejamento participativo democrático tem a oportunidade de corrigir as graves distorções geradas pelo urbanismo capitalista que em sua trajetória produziu um modelo de desenvolvimento injusto e desigual com sérios impactos nas políticas urbanas e nas lutas dos trabalhadores. Foram anos e anos de mobilização para que, alguns resultados, produzissem uma cidade mesmo que ainda desigual, apresentando, porém, mais oportunidades de inclusão social.

A MULHER NA LUTA POR UMA CIDADE MELHOR

O mundo da casa e da vizinhança favoreceu a emergência da mulher como liderança e militante. Das tarefas domésticas e cuidados com os filhos a mulher alcança a rua, registra seus anseios, compartilha suas angústias e suas utopias. Logo ela compreende que é na associação com os vizinhos que emerge a organização e a mobilização fundados no esboço de um planejamento a partir de suas reivindicações. Essa pauta, mesmo que incipiente, mostra-se um instrumento onde a organização evidencia a sua razão de ser, onde ela quer chegar, quais os seus valores e estratégias para atingir os seus objetivos que, no caso das instituições públicas, são aqueles referenciados pela sociedade.

A lógica tradicional do planejamento tecnocrático está fundada na segregação socioespacial, na apartação. A dimensão dos direitos sociais e políticos conquistados com o processo de redemocratização do país aguçou a luta urbana e elegeu a moradia como

fulcro das demandas sociais básicas. Entende-se moradia como o somatório da habitação inserida em área servida de infraestrutura, equipamentos e serviços básicos, um lugar digno para se viver com direito à mobilidade e à acessibilidade.

A nova perspectiva se distancia daquele período de implantação de políticas públicas de micro urbanização como as realizadas em forma de "mutirão", que pretendiam integrar à cidade assentamentos humanos irregulares como as favelas e áreas de habitação subequipadas, socialmente marcadas pela precariedade, das demais políticas de transferência de renda como o bolsa família ou programas amplos de habitação de forte impacto social e econômico como o Minha Casa Minha Vida - MCMV.

No quadro administrativo por sua vez, a progressiva mistura de gestões públicas e privadas na prestação de serviços urbanos que foram municipalizados ou comprados por multinacionais, conduzem à necessidade de pressão popular para se estabelecer políticas de proteção às populações marginalizadas dos bairros informais da metrópole.

Munidos das informações e cientes da vontade política dos gestores em agilizar e facilitar o processo participativo em todos os níveis e instâncias, os participantes, de forma organizada e democrática, se apropriam da metodologia e das estratégias utilizadas para atingir seus objetivos.

O planejamento participativo democrático tem a oportunidade de corrigir as graves distorções geradas pelo urbanismo capitalista que em sua trajetória produziu um modelo de desenvolvimento injusto e desigual com sérios impactos nas políticas urbanas e nas lutas dos trabalhadores. Foram anos e anos de mobilização para que, alguns resultados, produzissem uma cidade mesmo que ainda desigual, com maiores oportunidades de inclusão social.

Os conflitos de classe se evidenciavam na relação contraditória entre o capital e o trabalho. As primeiras conquistas ocorreram primeiramente no mundo da fábrica com a organização e mobilização dos trabalhadores e as conquistas por direitos, fruto da luta sindical em prol de melhoria das condições de trabalho e de salários. A intensificação das mobilizações continuou no mundo da fábrica, mas também migrou para o local de moradia dos trabalhadores. A consciência adquirida em relação ao papel da moradia, no processo de reprodução da vida, intensificou também a busca pelo direito à cidade, aprofundando a politização da luta e a reflexão sobre as diferentes formas de denunciar a

violação dos direitos humanos nos processos de mercantilização dos diferentes territórios das cidades. O mundo da casa e da vizinhança favoreceu a emergência da mulher como liderança e militante. É um instrumento onde a organização evidencia a sua razão de ser, onde ele quer chegar, quais os seus valores e estratégias para atingir os seus objetivos que, no caso das instituições públicas, são aqueles referenciados pela sociedade.

No Brasil o processo de redemocratização foi lento e gradual. A política habitacional do BNH afastava cada vez mais a classe trabalhadora para bairros distantes e não equipados e produziu uma cidade dispersa e fragmentada. Os grandes conjuntos habitacionais, construídos fora da malha contínua das cidades, confinava enorme contingente de trabalhadores.

Cabe salientar os desequilíbrios sociais na configuração espacial, especialmente no que tange à distribuição da renda e a oferta de equipamentos e serviços essenciais à vida digna. Além das carências, resultado de um processo de urbanização incompleto, esse rápido crescimento urbano elimina, cada vez mais, a natureza da paisagem das cidades. Rios poluídos, lagoas aterradas e dunas ocupadas indistintamente revelam a degradação ambiental urbana e escancaram as múltiplas possibilidades de riscos.

Sob essa lógica, a cidade desigual e incompleta prossegue sua marcha, engolindo terras, desfigurando-se rapidamente. A ocupação de encostas e de áreas vazias aumentou sua densidade e incorporou em sua paisagem urbana um considerável número de favelas.

O Planejamento Participativo é destacado quando o Plano Diretor é elaborado a partir dos pressupostos da participação popular e configura-se como um instrumento de planejamento democrático e de socialização da cidade. Segundo o texto constitucional, o Plano Diretor é o principal instrumento para os municípios promoverempolíticas urbanas com pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e da garantia de bem-estar dos habitantes. Os princípiosconstitucionais, fundamentais norteadores do Plano Diretor são função social da propriedade do desenvolvimento sustentável das funções sociais da cidade, da igualdadee da justiça social, da participação popular.

A Constituição, em seu artigo 174, considera que o Poder Público, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as

funções de fiscalização. Incentivo e planejamento; em seu Capítulo II, Da Política Urbana, concede ao Município a competência de estabelecer o Plano Diretor. Apesar de ter características de um plano geral, o Plano Diretor – em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2° e 4° da Constituição – transformou-se no instrumento obrigatório para o Município intervir, visando a executar a política urbana, como meio de garantir que a propriedade urbana tenha uma função social.

O município contará, para fins do Plano Diretor, de instrumento como o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivo no tempo, que é uma sanção igualmente prevista no artigo 182, § 4º, da Constituição, vinculada ao não cumprimento do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios. Não sendo cumpridas as condições legais para o aproveitamento da área, o Município passará a aumentar, durante 5 anos consecutivos, a alíquota do IPTU, até o limite máximo de 15%. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na mesma lei que define os prazos e as condições para o parcelamento, a edificação ou utilização compulsória. O Município manterá a cobrança progressiva do IPTU pela alíquota máxima, até que o proprietário proceda o aproveitamento do terreno. Essa medida aumentará as densidades urbanas e reduzirá as despesas com instalação de infraestrutura, equipamentos e serviços tornando a cidade mais homogênea e justa. O plano Diretor é um dos principais instrumentos de controle social sobre a cidade contido no Estatuto da Cidade **-** Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

ENCERRANDO O TEXTO

Embora continue negligenciado pela sociedade brasileira, o Estatuto da Cidade, é a Lei que estabelece diretrizes gerais para a política urbana, regulamenta o capítulo de política urbana da Constituição Federal e institui instrumentos para a gestã**o** das cidades pelos Municípios, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e envolve, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar nas cidades brasileiras. A aprovação da Lei amplia a discussão em torno da Reforma Urbana, trazendo à tona itens que compõem a pauta de demandas sociais reprimidas, e evidenciam a necessidade de se realizar uma releitura da cidade na perspectiva de sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e, buscando nela, um

novo sentido para a vida gregária, considerando que um dos pressupostos da gestão da cidade consiste na melhoria da qualidade urbana na perspectiva de torná-la mais humana e agradável, garantindo uma relação mais harmônica com a natureza, o que constitui, em última instância, a maior atividade do planejamento urbano.

Infelizmente, a administração pública no Brasil ainda não ultrapassou os limites da política de intenções e não obteve, portanto, repercussões práticas sobre o processo injusto e desigual que caracteriza a urbanização no Brasil, contribuindo para a permanência de determinados critérios de intervenção sobre a vida urbana que redundam em recorrentes fracassos e na execução das estruturas administrativas responsáveis pelo planejamento. Cabe à administração pública municipal atender, de forma razoável, às novas demandas sociais que incluem a gestão urbana participativa como essencial. Construir cidades bonitas, limpas, funcionais e justas é uma tarefa difícil. Sua execução depende ainda da ação da sociedade na defesa de Planos Diretores corretos e adequados às necessidades da comunidade e para obtenção de investimentos nas áreas mais carentes detectadas pela comunidade.

É neste contexto que os movimentos sociais adquirem visibilidade. A capacidade de identificação de problemas comuns conduz à organização e a mobilização. O confronto, o conflito, a negociação, a repressão e o controle dependem da ambiência dominante.

De existência fenomênica, os movimentos sociais tornam-se fugidios, dificultando as diferentes tentativas de análise. No plano do método, sua recuperação pode ser obtida através de relatos, narrativas, entrevistas, questionários, imagens fixas e móveis, discursos oficiais, atas, resumos, anais, relatórios de associações, de organizações não governamentais, de órgãos oficiais ou de outras instituições, consultas a jornais e revistas, mapas e cartogramas, dentre outros meios.

A construção de uma geografia social crítica passa pela abordagem dos movimentos sociais. Qualquer retrospectiva desses movimentos recairá em questões identitárias, manifestações raciais, de gênero, de classe, de lugar. A luta pelo espaço perpassa todas as manifestações.

REFERÊNCIAS

CLAVAL, P. La théorie des villes. **Revue Geographique de L'Est**, v. 1, n. 2, p. 3-56, 1968. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rgest_0035-3213_1968_num_8_1_2008. Acesso em 20/05/2024;

ELIAS, Denise. Uma radiografia das "cidades do agronegócio. **Outras Palavras**, 2022, Disponível em: https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/uma-radiografia-das-cidades-do-agronegocio/. Acesso em 20/05/2024.

GUATTARI, Félix. **Revolução Molecular**: pulsações políticas do desejo. 3. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LACLAU, Ernesto. Os novos movimentos sociais e a pluralidade do social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 2, vol. 1, 1986.

RONCAYOLO, Marcel. **La ville et ses territoires**. Paria : Editions Gallimard, 1990, 280p.

SANTOS, A. A. de O; MIRANDA, L de A. **Planejamento urbano participativo e a efetividade do direito à cidade sustentável: a contribuição de Philip Pettit e Jürgen Habermas**, p. 1356. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/anderson_avelino_de_oliveira_santos.pdf. Acesso em 20/05/2024.

SILVA, J. B. da. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. **Revista GEOUSP**, n. 10, p. 9-26, 2001.

Recebido em maio de 2024.

Revisão realizada em maio de 2024.

Aceito para publicação em junho de 2024.