

# A POLÍTICA URBANA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES NO BRASIL: DA UTOPIA AO IMPASSE

Erminia Maricato<sup>1</sup>

Jan/2014

## INTRODUÇÃO

A ditadura militar promoveu no Brasil, com o golpe de 1964, o fim de um ciclo de luta pela reforma urbana, patrocinado especialmente por arquitetos progressistas (BASSUL, 2010; BONDUKI, 1987). De forma bem diferente, sem a repressão direta, mas ao contrário, ampliando a participação social, o governo Lula (e especialmente o capitalismo global) marca o fim de um outro ciclo sobre o mesmo tema, que foi patrocinado, durante duas décadas, por um amplo arco de forças sociais – lideranças populares, lideranças sindicais, lideranças profissionais, religiosos, intelectuais, parlamentares, pesquisadores acadêmicos, ONGs, etc. Em ambos os períodos, o capitalismo brasileiro passou por mudanças marcantes.

Durante os anos 80 e 90 o Partido dos Trabalhadores promoveu, nos governos locais, um processo virtuoso que ficou conhecido como “modo petista de governar” ou “democrático e popular” (MAGALHAES e outros, 1999). Eram anos de “ajuste fiscal” conforme determinava o ideário neoliberal. Os municípios contavam com recursos escassos, já que as diversas esferas de governo seguiam a orientação do Banco Mundial e do FMI de baixo investimento em políticas públicas. Nos municípios onde o PT ou demais partidos de esquerda governavam, no entanto, uma agenda política inovadora caracteriza a prática de “uma nova escola de urbanismo” (MARICATO, 2011a).

---

<sup>1</sup> Professora Colaboradora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e professora visitante do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Foi coordenadora do curso de Pós Graduação da FAUUSP e membro do Conselho de Pesquisa da USP.

Paradoxalmente, quando o PT ganha o governo federal e promove o retorno do investimento público em políticas sociais, as cidades, assaltadas pelos capitais cuja acumulação passam pela produção ou uso do espaço urbano, apresentam um aprofundamento da (histórica) desigualdade territorial. Apesar da melhoria na distribuição da renda e na dimensão do emprego, a política desenvolvimentista, especialmente a partir de 2007, se deu contra as cidades como vamos mostrar.

## NA LUTA CONTRA A DITADURA, A RECONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DE REFORMA URBANA

Durante a ditadura, discutíamos entre arquitetos e urbanistas a falta de opções e de dignidade do trabalho profissional e, para muitos, a luta armada apareceu como única forma digna de agir: abandonar as pranchetas e pegar em armas para combater um regime de opressão que calou, encarcerou e em casos extremos assassinou nossos mestres mais respeitados e nossos companheiros mais corajosos como de resto aconteceu com quase toda a América Latina, com exceção de Cuba.

Após a derrota do projeto revolucionário, a persistência da luta contra o regime militar foi acompanhada da emergência dos movimentos sociais e sindicais pela liberdade partidária e permitiu conhecer as primeiras vitórias eleitorais, ainda que, inicialmente, sob eleições restritas e controladas. Elaborar propostas e projetos de políticas públicas e reconstruir o Estado parecia não só viável como necessário. Arquitetos e urbanistas, entre outros profissionais se dedicaram com afinco a essa tarefa.

O esvaziamento imposto pela ditadura à universidade como um local que elaborava propostas para o país foi, em parte, revertido em alguns partidos de esquerda, em especial o PT - Partido dos Trabalhadores. Especialistas em saneamento, meio ambiente, energia, agricultura, segurança alimentar, segurança pública, transportes coletivos, saúde, meio ambiente, entre outros, debatiam a integração entre as diversas áreas, que são mantidas como feudos nas

instituições acadêmicas. A maior parte dos participantes, comprometida com o projeto socialista elaborado anteriormente a 1964 ou 1969, sabia dos limites da ação no interior do Estado capitalista, mas havia espaço para os avanços e as oportunidades surgiram com as eleições municipais.

Luiza Erundina venceu, inesperadamente, a eleição para a prefeitura de São Paulo, em outubro de 1988. Pela primeira vez uma mulher, de esquerda, iria governar a maior e mais importante cidade do país<sup>2</sup>. Outras cidades já estavam mais avançadas na venturosa experiência, como era o caso de Porto Alegre e Diadema<sup>3</sup>.

O primeiro governo do PT na cidade de São Paulo viveu quatro anos de uma conjuntura econômica extremamente adversa – recuo do crescimento econômico, desemprego crescente, altas taxas de inflação, juros altos, queda da arrecadação municipal – e mais: uma oposição acirrada da mídia, da Câmara Municipal e até do próprio partido que, na ocasião, já propunha uma orientação que se consolidaria mais tarde: a ampliação do leque de alianças visando, segundo os argumentos, obter governabilidade ou conservar o espaço conquistado com as eleições. Apesar da derrota eleitoral após 4 anos de governo, as ousadas experiências que visavam “inverter prioridades” se consolidaram como marcas de outro modo de governar nos meios profissionais, acadêmicos e políticos de todo o país, e até mesmo com repercussões internacionais<sup>4</sup>.

A estrutura da máquina administrativa não estava preparada para governar a cidade informal, ou seja, a cidade caracterizada pelo espaço de moradia da força de trabalho. Jogar para os ombros dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade, por meio da autoconstrução das casas e ocupações irregulares do solo, é parte intrínseca da condição capitalista periférica de

---

<sup>2</sup> A cidade de São Paulo foi governada pelo PT nos períodos: Luiza Erundina - 1989/1992; Marta Suplicy - 2001/2004 e Fernando Haddad - eleito em 2013.

<sup>3</sup> Sobre a experiência mais importante de Porto Alegre - o Orçamento Participativo - ver GENRO e SOUZA (2001), e sobre a experiência de Diadema – política urbana - ver HEREDA e ALONSO (1996). Ambas cidades (entre outras governadas pela esquerda na América Latina) mereceram também estudos de Marta HARNECKER (1996). Ver ainda sobre o assunto BONDUKI (1996).

<sup>4</sup> A autora deste texto ocupou o cargo de Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano durante a gestão da prefeita Luiza Erundina em São Paulo. Delegações de muitos países vieram visitar as experiências de governo participativo no Brasil e não apenas em São Paulo.

barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao “produto de luxo”, de outro. As mudanças na máquina administrativa se deram ao mesmo tempo em que novas políticas públicas eram iniciadas, ou no dizer de Marta Harnecker, fazíamos o caminho, caminhando. (HARNECKER, 1996).

A palavra de ordem de “inverter prioridades”, daquela gestão em São Paulo, implicou uma pequena e traumática guerra, onde não faltaram processos jurídicos que atingiram a quase totalidade dos secretários de primeiro escalão. Luiza Erundina foi ré em várias dezenas de processos. A judicialização dos conflitos é uma forma de ação das forças conservadoras. Inverter prioridades significava transformar o orçamento e todos os procedimentos – incluindo corações, mentes e “especializações” dos servidores públicos.

Participar do governo de São Paulo foi um profundo aprendizado. Ajudou aos profissionais militantes a calibrar as utopias e desejos, já que as limitações e adversidades eram muito grandes, mas reforçou as convicções, naquele momento, de que era possível, ainda que sob relações capitalistas, na periferia do sistema, fazer mudanças sociais e urbanas importantes. A condição para tanto era a continuidade do avanço dos movimentos sociais (e sua independência em relação ao Estado) e a continuidade da orientação dos partidos políticos de esquerda. Mais tarde, como parte da caracterização do fim de ciclo, veremos que ambas as condições mudaram. Mas antes de mencionar o declínio, cabe falar dos anos dourados dessa nova escola de urbanismo que tomou conta de muitas cidades no Brasil, incluindo muitas das mais importantes capitais.

## O MODO PETISTA DE GOVERNAR AS CIDADES<sup>5</sup>

Os governos municipais que inauguraram gestões inovadoras, autodenominada de “democrática e popular” priorizavam a participação social em todos os níveis. A

---

<sup>5</sup> Além da bibliografia citada nesse texto, também são fontes para elaboração desse resumo um grande número de teses e dissertações acadêmicas desenvolvidas na Universidade de São Paulo e na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, além de vídeos e material informativo de diversos governos municipais e planos de governo elaborados em partidos políticos. Algumas das ideias aqui desenvolvidas são encontradas em MARICATO (2011) e (2013b).

experiência que ficou mais conhecida pela participação direta da população foi o orçamento participativo da Cidade de Porto Alegre (GENRO e SOUZA, 2001). Neste item do texto vamos nos ater às políticas urbanas *strictu sensu*, isto é, políticas relacionadas ao uso e à ocupação do solo.

As propostas eram criativas e efetivas, respondendo com originalidade os problemas colocados pela realidade local. Nesse sentido os projetos arquitetônicos, urbanísticos e legais, relacionados ao “passivo urbano” (cidade ilegal, autoconstruída, e precariamente urbanizada) ganha importância, pois sempre foi ignorado pelo urbanismo do *main stream*. Por isso, os programas de governo se dividiam entre os que buscavam recuperar a cidade ilegal consolidada (onde não houvesse obstáculo ambiental para isso) e a produção de novas moradias e novas áreas urbanas.

Os principais programas relacionados à política urbana eram os seguintes:

a) Em relação ao passivo urbano

Grande parte das cidades, que era extremamente precária, invisível para os cartões postais e por vezes, até mesmo para os mapas das secretarias de planejamento, exigia intervenção urgente na busca de melhorias habitacionais, urbanas, paisagísticas, de saneamento, de drenagem e ambientais. A urgência se refere à eliminação de risco de vida devido a enchentes, desmoronamentos, epidemias, insalubridade, dificuldade de mobilidade. Assegurar boas condições de saneamento, drenagem, retirada de lixo, iluminação, circulação viária ou de pedestre, limpeza urbana, e instalar também alguns equipamentos públicos (saúde e educação) sem remover a maior parte da população que tinha apego à sua casa e ao bairro, exigia planos detalhados.

O programa mais importante nessa linha de intervenção foi o de urbanização de favelas ou recuperação de áreas degradadas. Foram muitas as experiências em todo o Brasil que contribuíram para buscar uma normatização para obras que apresentam muitas particularidades. Praticamente cada caso é um caso que exige projeto específico, definindo os domicílios a serem removidos (e evidentemente a solução para estas famílias deveria ser providenciada com antecedência) devido à passagem das redes de água, esgoto, drenagem e circulação viária e de

pedestre<sup>6</sup>. Outros motivos também geram necessidade de remoção em tais obras como a proteção e recuperação ambiental.

Completando essas obras que se destinavam a levar “cidade” para áreas degradadas e sem urbanização, estavam os programas pelos quais os movimentos sociais haviam lutado muito como a regularização urbanística e jurídica<sup>7</sup>.

Os cortiços nas áreas centrais também constituíam um passivo social que exigia atenção. Estudos haviam mostrado que a renda de aluguéis em cômodos estreitos e insalubres resultava maior do que nas condições do aluguel formal (KOHARA, 1999). Além de fazer exigências sobre as condições de higiene e segurança, as prefeituras garantiram assistência jurídica gratuita para a população pobre. Esse programa inspirou uma lei municipal N. 10.928/2001 em São Paulo, que pretendia forçar donos de cortiços a implementar melhorias nos imóveis<sup>8</sup>.

Essa assistência jurídica também se dedicava à defesa contra o despejo e a buscar novas formas de posse de imóveis que se encontrassem em áreas públicas.

Uma das iniciativas mais importantes que buscava dar mais qualidade para a vida de crianças e adolescentes nos bairros pobres foi a construção e operação de CEUs - Centros Educacionais Unificados, programa criado na Gestão de Marta Suplicy em São Paulo. Tratava-se de criar um edifício de destacada qualidade arquitetônica, bem equipado, que oferecia cursos regulares, cinema, ginástica, artes plásticas, programas teatrais e musicais, inéditos nos bairros pobres. Incluiu-se no centro dos bairros periféricos um pedaço de um universo discrepante em relação ao entorno precário.

---

<sup>6</sup> Ver a respeito LABHAB (2001); IBAM (2002); CARDOSO (2007); MINISTÉRIO DAS CIDADES (2010).

<sup>7</sup> Ver a respeito publicação atualizada sobre o tema pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Disponível em <http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/regularizacao-fundiaria-urbana/item/8581-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A> Acessado em 8/01/14.

<sup>8</sup> Em São Paulo a assistência jurídica gratuita oferecida pelo poder municipal à população de baixa renda deu origem a uma representação do TCM - Tribunal de Contas do Município contra a prefeitura junto à OAB - Ordem dos Advogados do Brasil. O governo foi acusado de ferir a ética profissional passando por cima dos escritórios de advocacia.

CEU da PAZ – Brasilândia 2004. Fonte: Google Maps, 2012.



b) Em relação à produção de novos espaços na cidade

A produção de novos espaços urbanos e habitacionais visava, nessa perspectiva de justiça social, dar alternativas habitacionais para minimizar o crescimento ou adensamento das favelas existentes ou formação de novos espaços de precariedade habitacional. Além de propiciar novas oportunidades para a inserção dos pobres nas cidades, abrindo um caminho para a construção da cidade democrática.

Um caminho muito profícuo seguido pelos movimentos sociais e Escritórios de Assistência Técnica foi a reforma ou construção, individual ou coletiva, com assistência técnica gratuita de engenheiros e arquitetos, dando especial atenção para a participação social desde a escolha do terreno, elaboração de projeto e construção de moradias. A verba destinada à assistência técnica, que prestava assessoria às entidades sociais organizadas, estava incluída no orçamento da obra. A criação dessas ONGs ou pequenas empresas foi o caminho usado por jovens arquitetos, engenheiros e advogados que não queriam trabalhar para o mercado de luxo ou mercado formal da moradia em São Paulo e demais capitais. Toda uma geração de arquitetos se formou (e continua se formando) com essa

prática, buscando garantir a implementação do “direito à arquitetura” e do “direito à cidade”<sup>9</sup>.

A construção por mutirão, inspirada na experiência uruguaia dos anos 60, foi motivo de muitos debates entre arquitetos e depois entre arquitetos e a população organizada que, inicialmente, preferia construir por mutirões para dominar o processo de produção, controlar a qualidade do que era produzido e aprofundar a organização social.

Várias prefeituras também investiram na instalação de Usinas de pré-fabricação de peças de argamassa armada visando a urbanização de novas áreas ou complementação de áreas precariamente urbanizadas. As peças eram utilizadas também na construção de equipamentos públicos

Na área de drenagem, engenheiros que passaram a ocupar cargos nas prefeituras utilizaram novas técnicas para urbanização de córregos a céu aberto (corrigindo a engenharia que durante décadas contribuiu para o tamponamento de córregos e impermeabilização em fundo de vales com avenidas asfaltadas) que tinham a finalidade paisagística, mas acima de tudo ambiental.

#### c) Em relação à legislação urbana

Foram criados/idealizados/formulados novos instrumentos legais que buscavam remeter ao mercado a responsabilidade de responder por parcela da produção da moradia social ou pela urbanização de renovações de áreas nobres. Foram eles: Operação Urbana, visando a recuperação de áreas que pudessem financiar a moradia social; Zonas Especiais nas quais uma das partes do empreendimento (privado) deveria ser destinada a moradia social; Zonas Especiais voltadas para a urbanização ou regularização da moradia autoconstruída; impostos progressivos; e novos cadastros imobiliários visando arrecadação com justiça social; novas regras para o projeto arquitetônico priorizando/objetivando ampliar o “direito à arquitetura”; e especialmente buscava-se aplicar alguma punição ao imóvel

---

<sup>9</sup> Ver site de uma dos principais escritórios de assistência técnica de construção por mutirão <http://www.usinactah.org.br>



considerado ocioso, principalmente para aqueles servidos de infraestrutura urbana.

Nos projetos de urbanização de favelas diversos estudos buscavam definir padrões urbanísticos adaptados a uma situação de ocupação sinuosa e espontânea muito diferente dos padrões ortogonais modernistas, de ruas largas da cidade formal. Algumas dessas propostas integravam Planos Diretores ou legislação complementar que pretendiam reorientar o crescimento da cidade desigual, garantindo o objetivo de nossa busca obsessiva: a função social da propriedade, ou seja, a subordinação da propriedade ao interesse social e o controle do Estado sobre o uso do solo.

A inexperiência inicial daqueles que alimentavam a utopia de construir uma cidade mais democrática obrigou muitos ativistas a refletir sobre as limitações e a consequente adaptação que deveria ser feita nas propostas. Os conflitos diários vinham dos movimentos sociais que cobravam mais agilidade da parte do governo e também de adversários que podiam fazer parte da Câmara Municipal, do Judiciário quase sempre conservador, mas, em especial e de modo generalizado, da mídia do *main stream*, que atuou como partido político representando a elite do país como mostra Francisco Fonseca (FONSECA, 2010).

Novos programas, novas práticas, novas leis, novos projetos, novos procedimentos, sempre com participação social, permitiram o desenvolvimento também de quadros técnicos e de know-how sobre como perseguir maior qualidade e justiça urbana. As travas da macroeconomia estavam colocadas como obstáculos a serem resolvidos no futuro.

Essa dinâmica que incluía três frentes políticas – produção acadêmica, movimentos sociais e prefeituras democráticas – avançaram conquistando importantes marcos institucionais além da eleição do Presidente da República em 2002. Dentre eles destacam-se: (i) um conjunto de leis que, a partir da Constituição Federal de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade a mais importante delas; (ii) um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental e programas urbanos, que

retomava a questão urbana agora de forma democrática; e (iii) consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e Conselho Nacional das Cidades (2004) (MARICATO, 2011).

## A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES

O Ministério das Cidades, criado pelo Governo Lula em 2003, foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, novos tempos para as cidades no Brasil<sup>10</sup>.

Não se esperava nenhuma grande e muito menos uma rápida mudança, já que havia algum conhecimento e experiência com gestão urbana municipal e metropolitana. Para os que tinham formação teórica sobre a produção capitalista do espaço urbano, isso era ainda mais evidente. Mas era esperada, sim, a abertura de um canal para o qual convergisse a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos, permitindo dessa forma, ampliar e fortalecer o debate sobre como encaminhá-los e influir na correlação de forças de modo a encaminhar novas soluções. Parecia claro que esse encaminhamento levaria à construção social, e não apenas governamental, da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>11</sup>.

Não é o propósito deste texto debater os limites dados pelas relações capitalistas para a realização da utopia do direito à cidade<sup>12</sup>. Nem acreditávamos numa “terceira via” como alternativa política. Apenas seguimos lutando sabendo que os limites eram definitivos, mas a consciência de direitos resulta de uma construção que é dada em cada momento histórico. Minimizar as injustiças urbanas e a predação ambiental selvagem, ampliar as consciências sobre a

---

<sup>10</sup> A autora deste texto fez parte da equipe de transição dos governos FHC e Lula coordenando a criação do Ministério das Cidades.

<sup>11</sup> A bibliografia que trata do conceito de desenvolvimento é muito ampla para que seja tratada nos limites deste texto. Para o que nos interessa aqui, iremos considerar que o desenvolvimento urbano implica transformações sociais e territoriais, o que inclui a implementação da função social da propriedade e o direito à cidade e à justiça urbana.

<sup>12</sup> Ver a respeito o debate promovido no livro *Searching for the just city: debates in urban theory and practice* (MARCUSE et al, 2009).

realidade e a organização de sujeitos transformadores, parecia ser suficiente para continuar avançando.

Olívio Dutra, escolhido para primeiro Ministro das Cidades, vinha da reconhecida experiência de governar Porto Alegre, onde muitas iniciativas inovadoras de política municipal tinham se desenvolvido.

A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos.

Seguindo as propostas contidas nos programas de governo do PT, em especial a proposta do Projeto Moradia<sup>13</sup>, o MCidades foi estruturado em 4 secretarias: três delas baseadas nos três principais problemas sociais que afetam as populações urbanas e intrinsecamente ligados ao território: a Moradia, o Saneamento Ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta, e destinação de resíduos sólidos) e Mobilidade e Trânsito. Considerando a centralidade da questão fundiária e imobiliária para o desenvolvimento urbano, embora essa tarefa não seja atribuição federal, foi criada uma quarta secretaria para se ocupar de Programas Especiais, nomeada posteriormente como Secretaria de Programas Urbanos. O papel da quarta secretaria seria o de fornecer diretrizes e orientação para governos municipais e metropolitanos para por em prática programas urbanísticos integrados que respondessem a problemas específicos, comuns e frequentes nas cidades de todo o território nacional, em que pese a grande diversidade regional, ambiental e social. São exemplos de programas especiais: regularização fundiária, reabilitação das tradicionais áreas urbanas centrais, cidades de fronteira, prevenção de riscos de desmoronamentos e combate aos vazios urbanos com a aplicação do Estatuto da Cidade. Outros programas como esses poderiam ser criados ao longo dos anos, abrindo um espaço de flexibilidade

---

<sup>13</sup> O Projeto Moradia, que previa a criação de um ministério dedicado às cidades, foi elaborado por iniciativa de Luiz Inácio Lula da Silva no Instituto Cidadania. Foram convidadas 12 personalidades entre profissionais, acadêmicas e políticas para elaborar uma proposta e oferecer como colaboração, ao governo brasileiro, no ano de 2000.

no Ministério além de constituir uma ponte de diálogo do Governo Federal com os Governos Municipais (e estaduais, no caso das metrópoles), que detém a competência legal para o desenvolvimento urbano.

Após 10 anos de existência do MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Durante mais da metade desse período o MCidades ficou nas mãos de um dos partidos mais conservadores do Brasil mantendo um discurso reformista mas adotando um pragmatismo que acentuou o clientelismo e o patrimonialismo contra qualquer possibilidade de mudança. Podemos dizer também que os movimentos sociais ligados à Reforma Urbana estão fragmentados e muitos desmobilizados, e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um sem número de encontros, reuniões, congressos, seminários, etc. As originais experiências de gestão municipal democráticas e populares que marcaram os anos 1980 e 1990 parecem ter se esgotado. A evidência insofismável é de que as cidades continuam piorando e a questão fundiária, que ocupa a centralidade das propostas de Reforma Urbana e do Direito à Cidade há mais de meio século, não avançou de forma significativa.

Antes que essas conclusões soem apressadas, vamos analisá-las, ainda que rapidamente, sem deixar de reconhecer as conquistas econômicas e sociais dos governos Lula/Dilma, de um lado, e as limitações políticas e jurídicas para o governo federal implementar uma política urbana, de outro. Acima de tudo, cabe reconhecer que os governos do PT retomaram investimentos em habitação e saneamento após, aproximadamente, 25 anos de descaminhos da administração federal, dominada pelo ideário neoliberal, em relação a essas áreas. Mas pretende-se ressaltar que a questão urbana ou metropolitana não está entre os avanços nesses 10 anos. Ao contrário do que pode fazer crer a euforia decorrente do boom imobiliário e da multiplicação de obras de infraestrutura urbana, que tem início a partir de 2008. Erros antigos e largamente constatados estão sendo reeditados.

## A MUDANÇA DO CAPITALISMO BRASILEIRO

A reorganização do capitalismo brasileiro acarretou significativas mudanças econômicas, sociais, demográficas, regionais e culturais<sup>14</sup>. Parte dessas mudanças foi orientada pelo lugar que o Brasil passou a ocupar na fase de expansão internacional do capitalismo, conhecida por globalização. Parte se deveu à forma como as forças políticas internas, especialmente as políticas de Estado, conduziram o país nesse contexto.

Durante os 8 anos de seu governo, FHC, voluntária ou involuntariamente, liderou um movimento neoliberal em perfeita consonância com as orientações emanadas pelo chamado Consenso de Washington<sup>15</sup>. Rompeu com a herança varguista, substituindo o modelo de Estado forte e de fortalecimento das empresas estatais para um estado baseado no trinômio liberalização, privatização e desregulação. Essa mudança permitiu uma gigantesca transferência de ativos do Estado para o mercado, abrindo setores estratégicos para o capital internacional: finanças, telefonia, mineração e energia.

O primeiro governo de Lula não rompeu com essa orientação, ao contrário, aumentou a taxa de juros que chegou a 26,5%, aumentou o superávit primário de 3,5% para 3,75% e depois para 4,25% e fez cortes de R\$ 14 bilhões no orçamento, comprometendo o gasto de todas as áreas do governo, com exceção das políticas sociais focadas. Conceitos utilizados pelo Fundo Monetário Internacional - FMI continuaram sendo utilizados mesmo após o Brasil pagar sua dívida e desligar-se do monitoramento que o Fundo fazia sobre as contas nacionais. As limitações eram tão radicais que 50% dos recursos liberados para despesa eram contingenciados durante o ano todo, sendo liberados para empenho na última semana do ano para serem gastos no ano seguinte.

O segundo governo de Lula trouxe uma grande mudança na orientação da política econômica. Depois de Palocci ter sido afastado (ainda no final do primeiro governo), com Dilma Roussef na Casa Civil, teve início no governo uma

---

<sup>14</sup> Ver a respeito: IHU/CEPAT (2009).

<sup>15</sup> Ver "O Consenso de Washington" de Paulo Nogueira Batista, escrito em 1994, disponível no blog Encalhe, texto de 20 de junho de 2006 (<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>).

orientação desenvolvimentista. Um Estado forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torná-los competitivos no mercado internacional.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, criado na era Vargas na década de 1950, participou de negociações e financiou muitas das privatizações durante o governo de FHC. Na “era Lula”, o Banco se tornou o grande promotor do desenvolvimentismo, negociando, financiando e até participando da formação de oligopólios privados. A concentração de capitais foi fortalecida com fusões ou compra de empresas por outras, resultando em alguns conglomerados com importância internacional, como é o caso da Brasil Foods (fusão da Sadia com a Perdigão, viabilizada por Fundos de Pensão além do BNDES), a maior empresa de carnes processadas do mundo; a fusão entre a Votorantim Celulose e Papel e a Aracruz, resultando na maior empresa internacional de celulose de fibra curta e a quarta em celulose total (IHU/CEPAT 2009). Outros exemplos envolvem as áreas de petroquímica, agrocombustíveis, minerais, finanças.

Esse movimento de mudança, em especial a ampliação da produção agroexportadora, tem impacto no território do país. O *status* de *commodities* alcançado por grande parte da produção agrária brasileira instituiu a financeirização do ciclo produtivo, o que inclui a terra entre outros insumos. Entre 1970 e 2006 decaiu o valor relativo da produção agropecuária no sudeste, no sul e no nordeste e aumentou no norte e no centro-oeste, com consequentes efeitos na distribuição da renda regional, dinâmica migratória e taxa de crescimento urbano. O desmatamento do cerrado e da Amazônia também tem tudo a ver com essa dinâmica<sup>16</sup>.

Maior liderança brasileira que surgiu após Vargas, Lula instituiu programas sociais com impacto significativo sobre a pobreza, o que lhe trouxe o apoio das massas de baixa renda, que antes era negado ao PT – Partido dos

---

<sup>16</sup> As conclusões aqui registradas foram extraídas da análise de tabelas apresentadas pelo Prof. Clélio Campolina Diniz, no Fórum Fiscal, Brasília, 2008.

Trabalhadores<sup>17</sup>. A seguir serão apresentados alguns dados gerais sobre as ações distributivas dos governos Lula/Dilma.

**SALÁRIO MÍNIMO** - O salário mínimo teve reajuste nominal de 262% e aumento real de 72,35% de 2003 a 2014<sup>18</sup>.

**BOLSA FAMÍLIA** - Em dez anos de existência (2003 a 2013), foram destinados quase R\$ 120 bilhões às 13,8 milhões de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família, mais de 50 milhões de pessoas (1 de cada 4 brasileiros recebe o benefício)<sup>19</sup>.

Um estudo realizado pelo IPEA mostra que cada real investido no programa gera um retorno de R\$ 1,78 para a economia, e um efeito multiplicador de R\$ 2,40 sobre o consumo final das famílias. E tudo isso com o investimento de R\$ 24 bilhões por ano, que equivalem a apenas 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Nos seus dez anos de existência, o Bolsa Família reduziu em 28% a extrema pobreza no Brasil<sup>20</sup>.

**REDUÇÃO DA POBREZA** - O Plano Brasil Sem Miséria conseguiu retirar 22 milhões de pessoas da extrema pobreza em menos de dois anos<sup>21</sup>.

Em 2002 o PNAD revelou que havia 41 milhões de pobres no País, com cerca de 15 milhões vivendo na extrema pobreza. Já em 2012, os números reduziram para cerca de 15,7 milhões de pessoas vivendo na pobreza no Brasil, dos quais 6,53 milhões continuam abaixo da linha de pobreza.

---

<sup>17</sup> André Singer aponta a perda do apoio a Lula de uma parte da classe média largamente compensada por amplo apoio dos pobres, garantindo-lhe a reeleição em 2006 e mais de 70% de aprovação no final do seu segundo mandato. O artigo aponta ainda a emergência dos pobres como ator político que quer mudanças, mas sem grandes rupturas (SINGER, 2009).

<sup>18</sup> DIEESE. Nota técnica nº 132. Política de Valorização do Salário Mínimo: Valor para 2014 será de R\$ 724,00. DIEESE, dezembro de 2013. Pág. 3. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

<sup>19</sup> Informações extraídas do site do Bolsa Família - <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

<sup>20</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família - uma análise comparativa das transferências sociais. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos\\_texto/cap11.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf)

<sup>21</sup> informações extraídas do site Portal do Brasil, disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

PROUNI – O Programa Universidade para Todos foi criado em 2004 (Lei Nº 11.096/2005) com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de educação superior de instituições privadas. O programa prevê, em contrapartida, isenção fiscal às instituições de ensino privadas. O Prouni já atendeu, desde sua criação, até o processo seletivo do segundo semestre de 2013, mais de 1,2 milhão de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais<sup>22</sup>.

PRONAF – O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar financia projetos coletivos e individuais de geração de renda para agricultores familiares e assentados da reforma agrária. Após aumentos sucessivos, no ano safra 2012/2013, o programa chegou à marca de R\$ 18,6 bilhões financiados<sup>23</sup>.

PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E A LEI DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Lei Nº 10.696/2003) – tem como objetivo a garantia do acesso a alimentos para população em situação de insegurança alimentar e nutricional, por meio da compra de alimentos da agricultura familiar. O Programa também prevê o abastecimento de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e a destinação de parte dos alimentos para a constituição de estoques estratégicos do Governo Federal<sup>24</sup>.

No período de 2003 a 2012 foram investidos cerca de 2,7 bilhões de reais no Programa. Em 2012, o valor aplicado atingiu o patamar de R\$ 586 milhões em aquisições atingindo 129 mil famílias em 2012. No primeiro semestre de 2013, a Companhia Nacional de Abastecimento atendeu mais de 110 mil produtores pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Além disto, a Lei da Alimentação Escolar (Lei Nº 11.947/09) determina que os municípios utilizem, na compra de alimentos da agricultura familiar, pelo menos 30% dos recursos destinados para a alimentação escolar, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa medida talvez seja a de

---

<sup>22</sup> Informações extraídas do site do Prouni:  
[http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=140](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140)

<sup>23</sup> informações extraídas de <http://portal.mda.gov.br>

<sup>24</sup> informações extraídas de [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_08\\_02\\_09\\_48\\_13\\_artigo\\_1.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf), <http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/> e <http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>



maior impacto fundiário de todas as iniciativas do governo Lula (bastante fraco em relação a essa questão, de modo geral) já que viabiliza a permanência da família do agricultor na terra, resistindo até mesmo à especulação imobiliária no entorno dos centros metropolitanos. Ela resolve ainda a grande dificuldade de comercialização da parte dos pequenos produtores e os preserva na competição os grandes produtores.

LUZ PARA TODOS - Programa criado em 2003 com o objetivo de fornecer energia elétrica para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural. A meta inicial de atender a 10 milhões de pessoas foi alcançada em maio de 2009 e até março de 2012, o Programa chegou para cerca de 14,4 milhões de moradores rurais de todo o país. Os investimentos chegam a R\$ 20 bilhões, dos quais R\$ 14,5 bilhões são do Governo Federal<sup>25</sup>.

CRESCIMENTO ECONÔMICO - O Brasil vivenciou, entre 2003 e 2008, um ciclo de crescimento com inclusão social inédito na sua história recente, embora se encontre em situação difícil em 2014, devido à crescente desindustrialização e forte apoio na reprimarização da economia. No entanto, segundo o IBGE, a taxa de desemprego em 2013 é a menor dos últimos 10 anos. De janeiro a junho deste ano, a taxa média de desemprego foi 5,7%. Já nos primeiros seis meses de 2003, a taxa média de desemprego era 12,2%. Dados do Ministério do Trabalho apontam que, no Brasil, foram gerados 868.241 novos postos de trabalho formais em 2012<sup>26</sup>.

Diante dos dados acima, que dão um quadro genérico sobre a dinâmica resultante de algumas das principais iniciativas distributivas dos governos Lula/Dilma, não há como não reconhecer a retomada do papel do Estado e o subsídio à parte vulnerável da sociedade. Feita essa importante ressalva, de um modo geral, entretanto, o governo deixou de tocar em aspectos estratégicos: (1) a submissão ao capital financeiro mereceu algum enfrentamento no início do

---

<sup>25</sup> informações extraídas de [http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)

<sup>26</sup> informações extraídas de <http://www.sae.gov.br/site/?p=15298> e <http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

governo de Dilma Roussef para ser seguido de recuo; (2) a questão ambiental não mereceu maior atenção nem mesmo no contexto da política energética; (3) o clientelismo e o patrimonialismo ficaram intocados na melhor das hipóteses ou expandiu-se na relação executivo e legislativo e até para dentro dos grandes partidos de esquerda e centro-esquerda; (4) a política de comunicação não enfrentou uma rede que se configura como um partido da elite, que sempre fez oposição cerrada aos governos do PT<sup>27</sup>; e (5) finalmente, a questão da terra, verdadeiro nó social no Brasil, não foi tocada, nem no campo e nem na cidade. Como escreveu André Singer, os governos petistas buscaram mudanças sem rupturas e portanto conservando alianças com capitais – majoritariamente nacionais – e partidos conservadores (SINGER, 1999).

Coube a Lula, segundo o mesmo autor, o feito de descolar do Estado a elite dominante, tarefa consolidada nos governos anteriores de FHC, e dessa forma abrir espaço à participação de lideranças populares e sindicais. Aceita essa hipótese, resta perguntar porque as lideranças sociais se acomodaram e até mesmo contribuíram para a limitação do espaço referido no que se refere às cidades.

### E A POLÍTICA URBANA?

No contexto de tantas mudanças, como vimos, alguns aspectos das políticas sociais avançaram e alguns aspectos ligados ao “poder do atraso” ficaram intocados<sup>28</sup>. O MCidades foi um dos que foram sacrificados em nome da “política de alianças” que buscava apoio ao governo no Congresso Nacional. Não permaneceu, portanto, com as forças progressistas, em que pese a manutenção de uma parte da equipe original que permaneceu no Governo Federal. Perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira. Perdeu-se a possibilidade de uma proposta original (sinônimo de peculiar, singular, diferente, incomum,

---

<sup>27</sup> Ver a respeito o artigo de Francisco Fonseca (2010). E blogs de Luis Nassif, Paulo Henrique Amorim e Observatório da Imprensa.

<sup>28</sup> O Poder do Atraso é título de livro de autoria de José de Souza Martins (1994).

extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades, contrariando a tradição de importação de matrizes do capitalismo central.

Não se pode afirmar que mantida a equipe inicial do MCidades o novo paradigma da política urbana fosse alcançado mas, sem ela, certamente, não haveria chances. Não se trata aqui de falta de modéstia, mas sim do reconhecimento da legitimidade dada por muitos anos de militância no chão social das cidades, muitos anos de estudos e debates sobre as especificidades da cidade periférica, e, finalmente, muitos anos de trabalho profissional no setor público priorizando combater a injustiça urbana. Sem essa equipe, ou alguma outra que representasse esse arranjo, dificilmente a tarefa se completaria.

Mas evidentemente outros fatores foram (e têm sido) determinantes para estancar a mudança pretendida.

A competência governamental sobre as cidades obedece a um desenho complexo proveniente das atribuições previstas na Constituição Federal - CF de 1988, marcadamente descentralizadora. Saneamento, coleta e destinação do lixo, transporte urbano, controle sobre o uso e ocupação do solo (quando não há implicação ambiental) são competências municipais no Brasil. No contexto metropolitano, as competências são definidas por legislação estadual, tema esse praticamente ignorado durante as duas últimas décadas do século XX e primeira do século XXI. O tratamento dado à governabilidade metropolitana revela o desinteresse de todas as instâncias da federação na cooperação administrativa das metrópoles de cujo conjunto fazem parte algumas das maiores e mais problemáticas aglomerações do mundo<sup>29</sup>.

O poder legal do executivo Federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, que é o controle sobre uso e ocupação do solo, é muito pequeno. Como grande investidor em obras urbanas, o executivo federal tem a chance de impor alguma regulação, como são os casos da exigência de planos municipais – urbanísticos, de saneamento, de habitação, de transporte - e também preconizam algumas leis federais ou alguns programas de investimento.

---

<sup>29</sup> Ver a respeito Metrôpoles Desgovernadas em MARICATO (2011b).

Mas, nunca é demais repetir, não é por falta de planos e leis que as cidades no Brasil estão como estão.

Construir um novo paradigma sobre as cidades, ainda que no contexto da periferia do capitalismo (ou seja, repetindo, não estamos no campo revolucionário), exigiria uma mudança cultural, e uma costura federativa, possível apenas a médio ou longo prazo. Combater o analfabetismo urbanístico significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para seus interesses. Listar as forças que têm poder sobre a produção das cidades já seria um tema fundamental desse aprendizado. Uma campanha pedagógica dirigida a funcionários públicos interessados (que não constituem a maioria), lideranças sociais, profissionais, sindicais e acadêmicas, estudantes, jornalistas, intelectuais, deveria colocar em oposição a essas forças as mesmas metas definidas durante décadas de militância dos movimentos sociais urbanos. Não se tratava, portanto, de desenhar tecnicamente uma proposta de governo, ainda que houvesse uma base histórica de onde partir, mas de construí-la socialmente com a ajuda dos conselhos nacional, estaduais e municipais das cidades, a partir de informações sobre a realidade brasileira, que como vimos, passa por grandes mudanças. Ganhar militantes para uma nova percepção da realidade urbana, geográfica, e ambiental é uma tarefa que deveria inspirar-se em Paulo Freire, educador brasileiro criador da “pedagogia do oprimido”<sup>30</sup>. As forças que construíram a proposta de Reforma Urbana fizeram isso durante pelo menos mais de duas décadas. Ganharam adeptos em diversos setores da sociedade, construíram uma leitura original sobre a cidade periférica, dando visibilidade ao que era invisível, e uma agenda original sobre a Reforma Urbana.

A resistência oferecida pela equipe inicial do MCidades, contra as restrições radicais na condução do orçamento federal (o que incluía a exorbitante taxa de juros responsável pelo ralo por onde escoava abundante dinheiro público para o setor financeiro, com o pagamento da dívida), atraíram sobre ela críticas internas

---

<sup>30</sup> Paulo Freire (1970).

e externas ao governo. As forças neoliberais combinadas ao velho patrimonialismo reduziram muito o espaço da mudança pretendida.

A substituição do Ministro Olívio Dutra, em julho de 2005, implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda. Até mesmo o Projeto Moradia, realizado a pedido de Lula, que acompanhou passo a passo sua elaboração, foi esquecido em sua diretriz maior que era de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana. O PLANHAB - Plano Nacional de Habitação, contratado pelo MCidades em 2007 e finalizado em 2010, retomou essa articulação necessária mas o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, em março de 2009, atropelou este plano<sup>31</sup>.

### O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA IGNORA A POLÍTICA URBANA

Como foi mencionado, no segundo mandato Lula, consolidou-se uma tendência que podia ser percebida no final do primeiro: abandono de parte da agenda neoliberal e lançamento de planos e programas que apostavam numa política desenvolvimentista *a la* CEPAL, sob a liderança de Dilma Roussef na Casa Civil.

O PAC - Plano de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007 buscava retomar as obras de infraestrutura econômica e social, cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando se deu o recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais. O PAC se beneficiou do artifício usado nos PPIs - de se constituir exceção em relação ao cálculo do superávit primário. Constava do PAC projetos e obras de:

- (i) Logística - rodovias, ferrovias, portos, aeroportos;
- (ii) Energia - geração e distribuição de energia, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural;
- (iii) Infraestrutura social e urbana - Luz para todos, saneamento, habitação e recursos hídricos (BRASIL, 2013).

---

<sup>31</sup> O PLANHAB foi realizado por um consórcio de entidades – FUPAM / LABHAB - Fundação para Pesquisa Ambiental e Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, VIA PÚBLICA e LOGOS Engenharia. Nabil Bonduki foi seu coordenador técnico.

O PAC passou a contribuir fortemente com o crescimento do país, tanto no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais.

Em 25 de março de 2009, o Governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, elaborado pela Casa Civil da Presidência da República (e não pelo Ministério das Cidades) em parceria com empresariado privado dos setores de Construção Civil e Incorporação Imobiliária. O programa se destinava a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à crise internacional que eclodiu em outubro de 2008. Os números do IBGE apontaram o forte impacto da crise sobre o emprego, que acusou queda sensível no final daquele ano. Além de constituir uma proposta anticíclica, o PMCMV significou a retomada de conceitos antigos, vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias, apesar das diferenças localizadas principalmente numa reforma financeira (iniciada em 1995) que inclui um Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab e subsídios para a baixa renda.

O PMCMV conduziu o país a um aprofundamento do boom imobiliário a partir de 2009, com forte impacto positivo sobre o mercado de trabalho. Entretanto podemos dizer que a explosão dos preços de terrenos, imóveis e aluguéis, propiciados por uma reforma financeira, que deixou intocada a base fundiária/imobiliária urbana, contribuiu para segregar e excluir ainda mais os pobres e aumentar a desigualdade territorial como diversos estudos já mostraram (FERRARA, 2013). O advento da COPA, acompanhado da tsunami de capitais que usualmente o acompanha, só faz aumentar os processos de expulsão e gentrificação (LEAL et al, no prelo). Para completar esse quadro, que levou as cidades brasileiras a uma situação ainda mais caótica, fez parte dessa política desenvolvimentista o incentivo à indústria automobilística. As ruínas de um transporte coletivo ignorado desde os anos 1980 passaram a conviver com o aumento exponencial do número de automóveis.

O tempo médio das viagens em São Paulo era de 2:42h em 2012. Para 1/3 da população esse tempo é de mais de 3hs. Para 1/5 são mais de 4 horas, ou seja, uma parte da vida é vivida nos transportes, seja ele um carro de luxo ou num ônibus ou trem superlotado - que atinge a maior parte da população e moradores

da periferia metropolitana. Estresse, transtornos de ansiedade, depressão, são doenças que acometem 29,6% da população de São Paulo, segundo pesquisa do Núcleo de Epidemiologia Psiquiátrica da USP. Dentre cidades de 24 países pesquisados, São Paulo é a cidade que apresenta o maior comprometimento da população, e parte importante dessas mazelas é atribuída ao tráfego de veículos<sup>32</sup>. A gravidade da poluição atmosférica é tal, que está comprometendo a expectativa de vida na cidade<sup>33</sup>. Todas as cidades de porte médio e grande estão apresentando congestionamentos devido à avalanche de automóveis que entram nelas a cada dia. O consumo é incentivado pelos subsídios dados pelo governo Federal e alguns governos estaduais para a compra de automóveis.

O número de automóveis passou de pouco mais de 24,5 milhões, em 2001, para 50,2 milhões, em 2012. Isso significa que a quantidade de automóveis exatamente dobrou, com um crescimento de 104,5%. Em toda a séria histórica, merece destaque o aumento de 3,5 milhões de automóveis no ano de 2012. Neste caso, é importante destacar que, de todo o crescimento ocorrido nos últimos 10 anos (acréscimo de 24,2 milhões de autos), 14,6% ocorreram apenas em 2012<sup>34</sup>.

A moto foi a forma encontrada para driblar os congestionamentos e fazer entregas rapidamente. Essa é uma exigência para a cidade funcionar. Raramente esses chamados motoboys respeitam regras de trânsito, pois a rapidez é sua vantagem competitiva. O número de motos têm crescido muito mais que o de automóveis nos últimos 10 anos, e as mortes de motociclistas cresce proporcionalmente mais, como demonstra o Mapa da Violência sobre acidentes de trânsito. As mortes por acidente de trânsito passaram de 30.524 em 2001 para 43.236 em 2011, crescendo portanto 41,7%. A proporção de mortes de

---

<sup>32</sup> Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey, Brazil, de Laura Andrade e outros, pode ser lido em [www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879](http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879)

<sup>33</sup> A poluição atmosférica mata 4.000 pessoas/ano na cidade de São Paulo. Entrevista com professor Paulo Saldiva. <http://www.viomundo.com.br/blog-da-saude/saude/paulo-saldiva-poluicao-atmosferica-mata-4-mil-pessoas-por-ano-na-cidade-de-sao-paulo.html>

<sup>34</sup> INCT Observatório das Metrôpoles. Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001–2012 (Relatório 201). INTC, 2013. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto\\_motos2013.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto_motos2013.pdf)

motociclistas em relação ao total varia de 15% (no Estado do Amapá) até 62% no Estado do Piauí<sup>35</sup>.

Vivemos um paradoxo. Quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, depois de 29 anos, a condição de vida urbana piora radicalmente.

Um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis considerada a “mais alta do mundo”<sup>36</sup>. Entre janeiro de 2008 e setembro de 2012, o preço dos imóveis subiu 184,9% no Rio de Janeiro e 151,3% em São Paulo, à semelhança de tantas outras cidades brasileiras (FIPE ZAP). E tudo especialmente porque a terra se manteve sem controle estatal, apesar das leis e dos planos que objetivavam o contrário. No mais dos casos, as Câmaras municipais e prefeituras flexibilizaram a legislação, ou apoiaram iniciativas ilegais para favorecer empreendimentos privados. Uma simbiose entre Governos, parlamentos e capitais de incorporação, de financiamento e de construção promoveu um boom imobiliário que tomou as cidades de assalto. Se nos EUA, o mote da bolha imobiliária foi a especulação financeira, cremos que no Brasil foi a histórica especulação fundiária (patrimonialista). O “nó da terra” continua como trava para a superação do que podemos chamar de subdesenvolvimento urbano. Uma secessão de despejos e incêndios em favelas, situadas no caminho de grandes obras ou em áreas valorizadas pela movimento especulativo imobiliário, foi constatado em vários estudos, sites e blogs<sup>37</sup>. As periferias urbanas e metropolitanas se expandiram horizontalmente em direção a novas fronteiras, graças ao especulativo mercado de terras (FERRARA, 2013; SIGOLO, 2014). Apenas na cidade do Rio de Janeiro, a gentrificação causada pelo “boom imobiliário”, potencializado pelos processos da

---

<sup>35</sup> Waiselfisz, J. Mapa da violência 2013: Acidentes de trânsito e motocicletas. FLACSO Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2013. Disponível em: [http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013\\_transito%20V2.pdf](http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf)

<sup>36</sup> Revista Exame. Editora Abril, 18/05/2011. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

<sup>37</sup> Observatório de Remoções de São Paulo - <http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/> - e sobre Incêndios nas favelas da cidade ver Fogo no Barraco - <http://fogonobarraco.laboratorio.us/>



Copa Mundial de Futebol de 2014 e Olimpíadas de 2016, promove a transferência de aproximadamente 40.000 pessoas das áreas mais centrais para as periferias situadas, algumas delas, a cerca de 70 kms de distância (FAUHABER, 2012).

Para esboçar alguma defesa do governo Federal é preciso lembrar que a questão urbana/fundiária é de competência constitucional dos municípios, ou estadual quando se trata de região metropolitana. Mas nenhuma instância de governo tocou nas propostas da Reforma Urbana, sequer em discurso. A centralidade da terra urbana para a justiça social desapareceu. Aparentemente a política urbana é resultado da soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento. Os planos cumpriram o papel do discurso mas não orientaram os investimentos. Outros fatores como os interesses do mercado imobiliário, o interesse de empreiteiras, a prioridade às obras viárias ou de grande visibilidade, deram o rumo para aplicação dos recursos. O que mais se vê atualmente são planos sem obras e obras sem planos.

Os motivos do enfraquecimento das forças que lutaram pela Reforma Urbana, ou que puseram de pé e implementaram uma política urbana que contrariou, ainda que por um período limitado, a cidade selvagem, ainda estão a espera de melhores análises, mas sem dúvida muitos dos participantes dessa luta foram engolidos pela esfera institucional. O pragmatismo tomou conta dos principais partidos de esquerda, que abandonaram os princípios éticos. Foram sendo abandonados os processos de ampliação da consciência social sobre a manipulação dos orçamentos públicos e o desrespeito aos direitos legais.

### AS REVOLTAS URBANAS EM JUNHO DE 2013

Quando em 11 de junho de 2013, o Movimento Passe Livre - MPL saiu nas ruas da cidade de São Paulo, protestando contra o reajuste da tarifa dos transportes coletivos, ninguém ousaria pensar que um mês depois mais de 100 governos municipais cancelaria o aumento nas tarifas.

O MPL foi criado por estudantes de várias cidades do país em 2005, e desde então tem promovido várias manifestações com algumas conquistas isoladas relacionadas à mobilidade urbana. Mas a constante presença da polícia

teve o efeito de desmobilizá-las frequentemente. Talvez por isso, a persistência das manifestações do MPL ao longo de 8 anos não evitou a piora nos transportes coletivos urbanos.

O MPL não é o único movimento com certas características inovadoras na arena política brasileira. Por inovador não estamos nos referindo aos movimentos que se organizam por meio das redes sociais apenas, mas àqueles que negam a hierarquia e à centralização na ação. Alto grau de politização e informação também fazem parte desse novo modo de fazer política. Diferentemente da velha esquerda, esses jovens não lutam por mudanças holísticas típicas do ideário socialista. Eles querem mudança aqui e agora, que são aparentemente específica ou pontuais, mas profundamente impactantes. O MPL luta contra o aumento das tarifas dos transportes mas tem como meta a TARIFA ZERO.

A questão que tem ocupado muitos analistas é: o que aconteceu em 11 de junho de 2013, quando milhares de pessoas decidiram sair às ruas atendendo ao chamado do MPL? Numa das manifestações havia perto de 500.000 pessoas na cidade do Rio de Janeiro protestando contra a tarifa e a qualidade dos transportes, mas também da saúde, da educação, dos custos das obras da Copa do Mundo, etc.

A repressão policial violenta a uma manifestação pacífica foi, sem dúvida, um dos fatores que contribuiu para a multiplicação dos que saíram às ruas. A polícia brasileira tem uma tradição de violência, e apesar da grande mídia se comportar como um partido da elite, não consegue esconder as cenas cotidianas de agressão aos jovens pobres, em especial aos negros.

Outra hipótese que tem sido aventada para explicar as manifestações massivas, está na crise da representação política. Essa massa de manifestantes não se julga representada pelos governantes, parlamentares, lideranças sindicais, partidos políticos, enfim, as instituições da democracia burguesa.

O Governo Federal e o PT explicaram os eventos como resultado de uma massa que melhorou de vida graças às políticas sociais, mas quer mais. Muitos desses jovens alcançaram a universidade antes proibida a seus pais, mas estão insatisfeitos.

O texto apresentado aqui, publicado em vários livros e artigos ao longo dos últimos 3 anos, também traz uma explicação para as revoltas de junho: a vida nas cidades está se tornando insuportável nos últimos anos, em especial a condição de (i)mobilidade. As cidades estão se tornando verdadeiras bombas sócio ecológicas e não apenas para os mais pobres. Congestionamentos infundáveis, poluição do ar e da água, violência, especulação imobiliária, aumento dos aluguéis acima da inflação, são alguns dos temas que estão atingindo também a classe média.

As cidades são ignoradas pela agenda política nacional no Brasil. Os economistas, categoria de profissionais ou professores que conduzem o grande debate político, também são cegos em relação ao território, como se a sociedade e os capitais se reproduzissem no espaço aéreo. As forças dos capitais, sob a hegemonia financeira, avançam sobre a terra, urbana ou rural, criando uma nova relação. O nó da terra resiste à necessidade de reformas. E a história, como sempre..., surpreende.

## BIBLOGRAFIA

ANDRADE, Laura et al. **Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey**. Brazil. Disponível em:

[www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879](http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879)

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: construindo a lei. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES/CITIES ALLIANCE. **O Estatuto da Cidade no Brasil: um comentário**. São Paulo. 2010. p. 71-90.

BONDUKI, Nabil. Os arquitetos e a Reforma Urbana. **Revista Projeto Nº 105**, São Paulo, n. 105, 1987.

\_\_\_\_\_. (org.). **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BRASIL - Comitê Gestor do PAC. **6º Balanço do PAC2, Ano 2**. Brasília: Casa Civil, 2013.

CARDOSO, Adalto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. In: **Cadernos Metrôpole**, São Paulo: EDUC, n. 17, 2007.

DIEESE. **Nota técnica nº 132. Política de Valorização do Salário Mínimo: Valor para 2014 será de R\$ 724,00**. DIEESE, dezembro de 2013. p. 3. Disponível em <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

FAULHABER, Lucas. **Rio Maravilha: práticas, projetos políticos e intervenções no território no início do século XXI**. 2012. Trabalho final de Graduação – EAU, UFF, Rio de Janeiro, 2012.

FERRARA, Luciana. **Autoconstrução das redes de infraestrutura nos mananciais: transformação da natureza na luta pela cidade**. 2013. Tese (Doutorado) – FAU, USP, São Paulo, 2013.

FIPEZAP. **Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados** – Setembro de 2012. Disponível em <http://www.fipe.org.br/> Acesso em: novembro de 2013.

FONSECA, Francisco. **Mídia e esfera pública: reflexões sobre o caráter privado, mercantil e liberal dos meios de comunicação**. São Paulo: Comunicare, v.10, p.45-57, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

HARNECKER, Marta. **Fazendo caminho ao caminhar**. Brasília: Thesaurus, 1996.

HEREDA, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio. Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema. In: BONDUKI, Nabil (Org.). **Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996. p. 129-144.

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Cities Alliance/Banco Mundial, 2002.

IHU/CEPAT. A reorganização do capitalismo brasileiro. In: **Revista IHU On Line**, São Leopoldo, 14 de novembro de 2009.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo: Instituto Cidadania, 2000.

INCT - Observatório das Metrópoles. **Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001–2012** (Relatório 201). INTC, 2013. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/auto\\_motos2013.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/auto_motos2013.pdf)

KOHARA, Luiz. **Rendimentos obtidos na locação e sub-locação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo**. 1999. Dissertação (Mestrado) - EP, USP, São Paulo, 1999.

LABHAB-FAUUSP. **Parâmetros técnicos para urbanização de favelas**. São Paulo: FUPAM/CAIXA/FINEP, 1999.

LEAL DE OLIVEIRA, Fabricio et al (orgs.). **A cidade e a copa**. Rio de Janeiro: EDUFF, no prelo.

MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luis; TREVAS, Vicente (org.). **Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

MARICATO, Erminia. É a questão urbana estúpido! In: HARVEY, David et al. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Boitempo, 2013a.

\_\_\_\_\_. Cidades no Brasil: Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Campinas: IE Unicamp, v.1, n.1, ano 1, p. 16-55, nov., 2013b.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011a.

\_\_\_\_\_. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, São Paulo, nº 25, p.7-22, 2011b.

MARCUSE, Peter et al. **Searching for the just city: debates in urban theory and practice**. London And New York: Routledge, 2009.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Ações integradas de urbanização de favelas**. 2ª Edição. Brasília, 2010.

SIGOLO, Letícia. **Sentidos do desenvolvimento urbano: Estado e mercado no boom imobiliário do ABCD**. Tese (doutorado) – FAU, USP, São Paulo, 2014.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. In: **Revista Novos Estudos**. São Paulo: CEBRAP, nº. 85, Nov/2009.

\_\_\_\_\_. **Quando os Partidos Falham: Eleições e Partidos na Argentina, Brasil, Colômbia**. Apresentação de Trabalho/Seminário, 1999.

WASELFISZ, J. **Mapa da violência 2013: Acidentes de trânsito e motocicletas**. FLACSO - Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2013. Disponível em: [http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013\\_transito%20V2.pdf](http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf)

#### SITES CONSULTADOS

<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>

<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos\\_texto/cap11.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf)

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

<http://portal.mda.gov.br>

[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_08\\_02\\_09\\_48\\_13\\_artigo\\_1.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf)

<http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/>

<http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>

[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)

<http://www.sae.gov.br/site/?p=15298>

<http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

<http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>

<http://fogonobarraco.laboratorio.us/>