

CIDADES, POLÍTICAS URBANAS REDISTRIBUTIVAS E A CRISE

EDUARDO MARQUES

Semanticamente, crises são momentos (transitórios) decisivos de deterioração de certas condições, a partir dos quais ocorrem desenlaces, para pior ou para melhor. No Brasil, após um período de grande (e excessivo) otimismo, impasses e problemas de várias ordens se impuseram, interrompendo ou revertendo os ganhos sociais dos últimos anos e instaurando perplexidade e incertezas quanto ao futuro.

Essas crises têm já claros impactos negativos em nossas cidades, por meio do desemprego, queda da renda, elevação da pobreza e provavelmente também da precariedade habitacional, além de redução da capacidade de investimento dos governos. Entretanto, se nos ativermos demais a esses impactos, veremos apenas a crise social na cidade e a deterioração social cíclica, que tendem a se reduzir com a melhora da conjuntura. A ideia de crise urbana, na verdade, já vinha sendo mobilizada de forma constante desde os anos 1970, mas para descrever características estruturais do urbano brasileiro, ao invés de especificar grandes pontos de mudança que representam conjunturas críticas. Existe em nossas cidades, entretanto, um ponto de não retorno no sentido de crise. Trata-se do risco colocado no momento para a agenda urbana diversificada, redistributiva e participativa que vinha lentamente tornando nossas cidades menos desiguais, mais funcionais e mais civis desde os anos 1980. Este texto se propõe a caracterizar essa crise, sumarizando as trajetórias de nossas cidades, suas políticas e suas transformações e especulando sobre possíveis desdobramentos futuros.

AS CIDADES BRASILEIRAS E SUAS POLÍTICAS

Em 2010 o Brasil tinha aproximadamente 85% de sua população em cidades.¹ Grande parte dessa população vivia em aglomerações de grande porte e metrópoles, sendo previsto que o Brasil teria doze das 22 maiores cidades da América Latina em 2015, incluindo a maior — São Paulo — e a terceira maior — Rio de Janeiro.² Essa rede urbana foi construída por um acelerado processo de urbanização que levou

[1] Exceto quando explicitado, os dados demográficos citados têm como fonte o site do IBGE (www.ibge.gov.br/home).

[2] ONU, 2009.

a população urbana de 12,9 a 161 milhões de habitantes entre 1940 e 2010, trazendo 148 milhões de novos habitantes para as cidades em setenta anos. Esse processo foi escassamente acompanhado de políticas de infraestrutura, habitação e planejamento, resultando acúmulos de precariedades, disfuncionalidades e péssimas condições de vida e moradia, especialmente para os mais pobres. O tema é excessivamente conhecido para merecer uma recuperação.

É certo, entretanto, que tivemos momentos de forte expansão das políticas para as cidades. Vale assinalar que a maior parte das políticas de interesse é municipal, mas o governo federal tem grande influência nas dinâmicas econômicas e pela sua capacidade de indução sobre políticas em geral. Por essa razão, é necessário pensar políticas em várias escalas simultâneas. O primeiro período de expansão de políticas federais ocorreu no período Vargas, com ações de habitação e infraestrutura,³ embora reduzidas em volume e sujeitas à lógica da cidadania regulada.⁴ Iniciando uma escolha que nos marca até hoje, as políticas de habitação eram baseadas em unidades novas para venda financiada, contrariamente à Europa, onde as políticas eram baseadas em aluguel. Ao mesmo tempo, governos locais iniciaram políticas de planejamento e uso do solo e expandiram timidamente a infraestrutura, em especial convertendo as cidades às novas tecnologias do automóvel e dos ônibus, com efeitos duradouros sobre suas estruturas espaciais. A disseminação destes últimos permitiu a expansão territorial das metrópoles via periferização com loteamentos precários e favelas.

O segundo momento de expansão de políticas ocorreu no regime militar, massificando a produção de habitações novas para venda e expandindo políticas de saneamento e trens metropolitanos, além de iniciar a construção dos metrô. Novas agências federais operaram sistemas nacionais estruturados por Planos e Fundos, mas implementados por órgãos locais criados a partir de estritos formatos federais. Em todos os casos, as políticas foram produzidas com processos decisórios fechados e padrões de financiamento centralizados, mas permeáveis aos interesses privados (e à corrupção), especialmente de obras e equipamentos.⁵ As políticas aumentaram muito em volume, sendo produzidas 2,3 milhões de unidades habitacionais para baixa renda entre 1967 e 1986, e foram elevadas as coberturas de serviços de água e esgoto de 41,8% e 26% em 1960 para 79,2% e 37% em 1980, respectivamente.⁶ Entretanto, dadas as regras de financiamento, a população de renda muito baixa continuou fora da política, e a elevada produção pouco significou frente aos 50 milhões de novos habitantes que as cidades ganharam entre 1960 e 1980.

Com o declínio das políticas do regime militar nos anos 1980, criou-se um vácuo ocupado por um intenso ativismo municipal, especialmente em governos de esquerda eleitos com o retorno dos plei-

[3] Azevedo; Andrade, 1982.

[4] Santos, 1979.

[5] Maricato, 1987.

[6] Azevedo; Andrade, 1982.

tos locais. O leque de políticas foi expandido com a disseminação de ações de urbanização de favelas e de loteamentos irregulares, mutirão autogerido, locação social, zoneamentos especiais de interesse social e ambiental, tarifas sociais, planejamento participativo, entre outras, conformando uma *nova agenda urbana diversificada, redistributiva e participativa*. A formação dessa agenda ocorreu em vários governos ao longo dos anos 1990, sendo grande parte deles, mas não apenas, do Partido dos Trabalhadores. Sua criação e disseminação foram viabilizadas pelos intercâmbios e pela migração de uma rede de técnicos, acadêmicos e ativistas entre governos locais nos anos 1990, tanto ocupando cargos de livre indicação quanto em assessorias técnicas a movimentos, pequenos escritórios e gerenciadoras contratadas pelos governos locais. Ao mesmo tempo (e de forma associada), movimentos sociais urbanos mobilizados em torno de diversas pautas urbanas se espalhavam pelo país, pressionando pela reforma das políticas para o urbano herdadas do regime militar. É claro que todos esses processos estiveram atados à consolidação de nossa democracia, à crescente competitividade do sistema partidário e à formulação da Constituição de 1988 (e às mobilizações em torno dela), imprimindo características redistributivas e participativas a essa agenda. Vale acrescentar que isso aconteceu em um contexto peculiar de arrefecimento da migração e de redução da fecundidade e do crescimento populacional, que diminuíram a pressão demográfica sobre as cidades e suas políticas.

Mesmo com o declínio das políticas federais e a deterioração do emprego e da renda nos 1980 e 1990, as condições urbanas médias nunca pararam de melhorar, embora as desigualdades na qualidade dos serviços tenham crescido.⁷ O estoque de precariedade, entretanto, nunca parou de aumentar, sendo estimado em 14,3% dos domicílios em 2000.⁸ O período posterior não conta com números nacionais comparáveis, mas há indicações de pequeno crescimento na década de 2000, marcada por melhora social e econômica disseminada.⁹

A NACIONALIZAÇÃO DA NOVA AGENDA DE POLÍTICAS

Essa agenda de políticas se nacionalizou com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, no primeiro governo Lula. O Ministério foi formado originalmente por promotores dessa nova agenda urbana distributiva nos governos locais nos anos 1990. Embora a criação da nova instituição expressasse obviamente as preferências de política pública do governo, a nacionalização da agenda foi produto do mesmo processo que produziu o governo, e não propriamente uma criação sua.¹⁰ Embora o balanço dos resultados das políticas criadas seja contraditório, o avanço institucional alcançado foi notável. Os anos que se seguiram assistiram ao início da construção de um novo sistema

[7] Marques, 2015; Arretche, 2015.

[8] Marques *et al.*, 2007.

[9] Marques *et al.* (2013) indicou que a precariedade nas quatro regiões metropolitanas paulistas cresceu pouco entre 2000 e 2010, de 13,5% para 14,2% dos domicílios. Não há dados comparáveis para o conjunto do país, embora certos autores continuem usando os setores subnormais do IBGE como precariedade diretamente, o que é bastante arriscado. Esse dado parte da classificação dos setores anterior à pesquisa de campo, e sabemos que o Instituto foi propositalmente mais inclusivo no desenho do Censo de 2010.

[10] Algo similar pode ser dito sobre o *Estatuto da cidade* de 2001, um ponto importante na linha de inovações redistributivas, mas não um momento singular de inflexão nessa direção.

nacional de políticas para as cidades, após duas décadas de vazio quase completo. Em termos mais gerais, foram criados um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) dotado de fundo e conselho gestor, planos e leis de regulação para políticas de habitação (em 2007), resíduos sólidos (em 2011), mobilidade urbana (em 2012) e saneamento (em 2013).¹¹ No que diz respeito à participação social e à mobilização dos atores (inclusive governamentais envolvidos com a questão), foi constituído o Conselho Nacional das Cidades e foram realizadas seis conferências nacionais com ampla mobilização desde os municípios, além de criados incentivos à construção de capacidades técnicas nos municípios, ainda frágeis e desiguais.

Tudo isso ocorreu com recursos financeiros bastante escassos e em um ambiente político de baixo insulamento das demandas tradicionais canalizadas por deputados e partidos, limitando a agenda do Ministério.¹² É impreciso, entretanto, interpretar essa ausência de insulamento como a causa da incompleta implementação das políticas, pois isso pressupõe um embate entre técnica (a nova agenda) e política (os interesses tradicionais), quando a criação do Ministério partiu de escolhas claramente políticas do governo e de seus operadores. Tratava-se, na verdade, de abrir canais de permeabilidade e participação para interesses não representados tradicionalmente nas políticas urbanas brasileiras. Vale ressaltar o pequeno impacto das mobilizações ocorridas a partir de junho de 2013¹³ sobre a nova agenda. Embora essas mobilizações endereçassem demandas urbanas (e tenham colocado forte pressão sobre os governos locais), a formação da nova agenda urbana veio de muito mais longe, e os conflitos políticos em torno das políticas federais passaram por disputas nacionais e de corte mais tradicional.

Na verdade, a cena política federal que cercou as políticas do urbano foi bastante complexa, com disputas desde o início, em 2003. Por um lado, o Ministério, em sua criação (com Olívio Dutra como ministro, Erminia Maricato como ministra adjunta e vários proponentes da nova agenda) conviveu com a manutenção do controle sobre o braço financeiro das políticas (a Caixa Econômica Federal — CEF) exercido pelo Ministério da Fazenda, naquele momento devotado à estabilidade da economia, em crise desde a segunda gestão Cardoso e fortemente abalada na eleição de 2002. Como consequência, o Ministério das Cidades tinha capacidade de formulação, mas não de gasto. Esse desalinhamento começou a ser superado em 2005, quando o até então Secretário Nacional de Habitação Jorge Hereda se tornou vice-presidente da CEF (viraria presidente em março de 2011), unificando potencialmente formulação e gasto. Ao mesmo tempo, entretanto, o comando do próprio Ministério passou em julho de 2005 para o Partido Progressista (PP),¹⁴ após a eleição de

[11] Bonduki, 2008; Klintowitz, 2015; Britto *et al.*, 2012.

[12] Rolnik, 2009.

[13] Analisadas por Angela Alonso neste número especial.

[14] É uma estratégia do PP ocupar cargos ligados à habitação e às políticas urbanas em geral, chegando a controlar simultaneamente o Ministério das Cidades e as secretarias de habitação do estado e do município de São Paulo entre 2012 e 2014.

[15] Analisado por Fernando Limongi neste número especial.

[16] Foram vários os políticos da base a comandar secretarias, como Teresa Surita Jucá do PMDB e Leodegar Tsicoski do PP, por exemplo.

[17] Klintonowitz, 2015.

[18] Vieira, 2015.

[19] Dias, 2012.

[20] Vieira, 2015.

[21] Bonduki, 2008.

[22] Klintonowitz, 2015.

Severino Cavalcanti para presidente da Câmara dos Deputados, no bojo das negociações do presidencialismo de coalizção.¹⁵ Embora o PP tenha comandado a Câmara por menos de um ano, o Ministério se manteria sob seu controle até 2014, quando passaria ao PSD, com Gilberto Kassab. Entretanto, o comando do Ministério não se refletiu no controle das políticas, pois as secretarias nacionais de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento e mobilidade permaneceram ocupadas pelo PT. Ao longo do tempo, no entanto, as secretarias foram sendo negociadas com a base aliada, e apenas a Secretaria de Habitação permaneceria com o PT até o fim do governo Dilma, quando a então secretária Inês Magalhães virou ministra por alguns meses.¹⁶ Portanto, os cargos, a formulação e os recursos das políticas urbanas foram cercados de conflitos por todo o período Lula e Dilma.

A disponibilidade de recursos financeiros chegaria no final dos anos 2000, mas criando uma dualidade na ação federal.¹⁷ De um lado, foram viabilizados recursos para ações da agenda renovada de políticas com obras do PAC de urbanização de favelas no valor de 15,7 bilhões de dólares em 1.282 comunidades, beneficiando 2,5 milhões de moradias.¹⁸ Por outro lado, o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) retornou à velha agenda da política habitacional, financiando a compra de unidades novas em conjuntos de periferia, promovidas por empreendedores privados. Mais do que produzir habitações, o programa objetivava aquecer a economia para reduzir os efeitos da crise internacional de 2008, embora sua coalizção de apoio date de antes da primeira eleição de Lula como presidente.¹⁹ O programa é complexo e se transformou ao longo do tempo. Após canalizar cerca de 74,9 bilhões de dólares entre 2009 e 2015,²⁰ redirecionou as políticas para longe da agenda urbana que vinha se consolidando. Os recursos permitiram a contratação de 3,9 milhões de habitações até 2015, sendo 1,7 milhões para renda de até três salários mínimos. O maior ganho da política foi tornar essa população de renda muito baixa em demanda pela primeira vez no país, graças aos amplos subsídios (de até 90% na primeira faixa). As principais críticas, por outro lado, apontam a localização periférica dos conjuntos, por vezes o seu gigantismo e a sua desconexão do planejamento local, reforçando o combate à segregação urbana, ou ao menos dele abdicando.

O balanço federal recente, portanto, é ambíguo. Ocorreu notável avanço institucional, além da promoção de elementos importantes da agenda urbana distributiva e participativa recente,²¹ mas uma boa parte dos investimentos reforçou ações contrárias a ela, construindo uma agenda de política dupla²² e reafirmando parcialmente a segregação em nossas cidades. Se ampliarmos nosso horizonte temporal desde o

retorno à democracia, parecem-me inegáveis os deslocamentos positivos, embora mais lentos do que gostaríamos. A continuidade dessa trajetória, entretanto, depende da continuidade das políticas que vieram transformando positivamente nossas cidades.

PENSANDO POSSÍVEIS FUTUROS

Os últimos anos foram tomados pelas crises econômica e política, pelo impeachment da presidente e pela guinada conservadora nas eleições de 2016. As consequências desses eventos sobre as cidades são variadas e multiescalares. A crise econômica em si aumentou a pobreza e a precariedade urbana. Se a sua duração for longa, pode mesmo levar à reversão permanente de ganhos da última década.

Quando a crise amainar, é de se prever o retorno das políticas federais, mesmo no atual governo. É provável a redução dos incentivos às capacidades locais, ao planejamento urbano e à participação social e uma expansão de medidas pontuais e dispersas. Nessa direção vai a criação recente do Cartão Reforma, focado nas construções em si e totalmente desconectado de preocupações urbanas mais amplas. Por outro lado, também é possível a manutenção de programas para favelas e loteamentos, dada a dimensão do problema, seu impacto político e seu baixo custo relativo. Adicionalmente, considerando os interesses privados agora mobilizados em torno da produção habitacional, é quase certa a continuidade de políticas na linha do MCMV, como sugere a indicação de Maria Henriqueta Alves como secretária Nacional de Habitação em 2016.²³ Portanto, teríamos a promoção de elementos da nova e da antiga agenda, mas dissociados das preocupações mais amplas formatadas desde os anos 1990.

[23] Alves foi consultora da Câmara Brasileira da Indústria da Construção e representante da Confederação Nacional da Indústria no conselho curador do FGTS.

Em nível local, por fim, se impõem os deslocamentos trazidos pelas eleições de 2016. Embora os novos governos municipais tenham apenas começado, parece evidente uma guinada para longe da direção da agenda redistributiva/participativa recente. A mudança nos debates locais em São Paulo serve como metáfora — de espaços públicos, ônibus, bicicletas e restrição a automóveis para ordem, zeladoria e eficiência. A agenda local do novo governo é sumarizada pelas fotos do prefeito de vassoura nas mãos (o símbolo de Jânio Quadros), pelo “acinzentamento” dos grafites urbanos, pelo aumento das velocidades e pelas reduções da Virada Cultural, dos blocos de carnaval e das cicloviárias. Essa agenda foi coroada recentemente pelas ações higienistas na Cracolândia envolvendo a demolição de imóveis com moradores dentro e a tentativa de internação coletiva forçada de usuários de crack. Outro símbolo nessa direção veio recentemente do Rio de Janeiro, onde pela primeira vez o prefeito da cidade nem mesmo visitou oficialmente o desfile das escolas de samba, expressando restrições morais

ao Carnaval. Se continuarmos nessa linha, tudo indica que nossas cidades viverão ideias e ações menos redistributivas, mais conservadoras e talvez menos republicanas no futuro próximo. O grau dessa reversão ao passado, entretanto, ainda depende dos desdobramentos das crises atuais, da capacidade de implementação da nova agenda conservadora e dos comportamentos dos demais atores políticos das cidades.

EDUARDO MARQUES é professor livre-docente do Departamento de Ciência Política da USP e pesquisador e vice-diretor do Centro de Estudos da Metrópole (Cepid/Fapesp).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. “Trazendo o conceito de cidadania de volta a propósito das desigualdades territoriais”. In: _____ (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015. pp. 193-222.
- Azevedo, Sérgio de; Andrade, Luís Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- Bonduki, Nabil. “Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”. *Arq. urb.*, n. 1, 2008, pp. 70-104.
- Britto, Ana et al. “Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, maio 2012, pp. 65-83.
- Dias, Edney. *Do Plano Real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação*. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- Klintonowitz, Danielle. *Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000*. Tese (doutorado) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.
- Maricato, Erminia. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- Marques, Eduardo. “Condições urbanas”. In: Arretche, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015. pp. 223-248.
- Marques, Eduardo et al. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: SNH; CEM, 2007.
- _____. *Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista*. 2 v. São Paulo: Emplasa; CEM, 2013.
- Organização das Nações Unidas (ONU). *World Urbanization Prospects*. Nova York: ONU, 2009.
- Rolnik, Raquel. “Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 2, 2009, pp. 30-50.
- Santos, Wanderley dos. *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- Vieira, Adriana. “PAC: urbanização de assentamentos precários”. Trabalho apresentado no 29th World Congress of the International Union of Housing Finance. Rio de Janeiro, 2015.