



ERMINIA MARICATO

O impasse da política urbana no Brasil

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Maricato, Erminia

O impasse da política urbana no Brasil /
Erminia Maricato. 3. ed. – Petrópolis, RJ : Vozes,
2014.

Bibliografia

ISBN 978-85-326-4147-2

1. Política urbana – Brasil 2. Urbanização –
Brasil I. Título.

11-04471

CDD-711.40981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Planejamento urbano 711.40981
2. Brasil : Política urbana : Urbanismo 711.40981
3. Brasil : Urbanização : História 711.40981

 EDITORA
VOZES

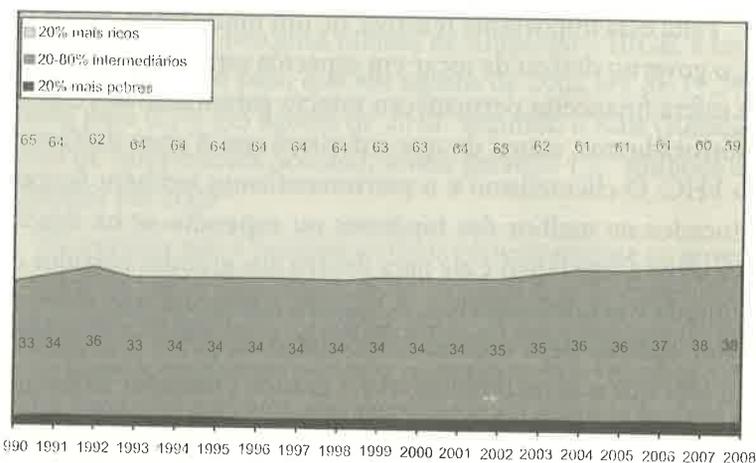
Petrópolis

chamada grande mídia que se comporta como um partido da elite e lhe faz oposição cerrada (ver FONSECA, 2010: 45-57)⁵⁶. E finalmente, a questão da terra, verdadeiro nó social no Brasil, não foi tocada, nem no campo e nem na cidade.

O lucro dos bancos acusou vários recordes no ano de 2010. Foi o que aconteceu com os bancos privados Itaú, Bradesco e Santander. Durante o Governo Lula, os três maiores bancos juntos – Banco do Brasil, Itaú e Bradesco – tiveram um lucro de R\$ 167 bilhões, um aumento de 420% em relação aos anos de FHC⁵⁷.

Por outro lado, com toda a mudança referida sobre a diminuição da miséria e da indigência, a distribuição de renda no Brasil ainda permanecia inaceitável como mostra o gráfico do Ipea para o ano 2008.

Porcentagem da renda nacional detida por estratos de renda



Fonte: Apresentação de Jorge Abrahão de Castro na 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas – UFRN e USP, em Natal, nov. de 2010

56. Ver a respeito os blogs de Luis Nassif, Paulo Henrique Amorim e *Observatório da Imprensa*.

57. Segundo FREI BETTO. “Governo Dilma e o Brasil Real”. *Jornal Brasil de Fato*, 18-24/11/10.

O Coeficiente Gini, indicador universal aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que mede a desigualdade social, apresentou mudança, embora ela não seja muito significativa. Esse coeficiente passou de 0,587 em 2002 para 0,539 em 2009⁵⁸.

Segundo Werneck Vianna, Lula trouxe para sua intermediação todas as forças vivas da nação: “um chefe de executivo carismático a mediar interesses conflitantes, fortalecido pela crescente centralização do Estado” (apud IHU/CEPAT, 2009). E isso envolve um amplo arco de forças: do agronegócio ao sindicalismo, do monetarismo ao desenvolvimentismo, do capital produtivo ao capital financeiro (IHU/CEPAT, 2009). Muitos reclamam, porém, que o Estado, sob Lula, engoliu a todos, segundo o autor citado. E aparentemente engoliu também as forças da Reforma Urbana, como veremos adiante.

Coube a Lula, segundo André Singer, 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 sindicais⁵⁹. Aceita essa hipótese, resta perguntar por que as lideranças sociais se acomodaram e até mesmo contribuíram para a limitação do espaço referido.

E a política urbana?

No contexto de tantas mudanças, como vimos, alguns aspectos das políticas sociais avançaram e alguns aspectos ligados

58. Dados extraídos de apresentação de Jorge Abrahão de Castro na 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas – UFRN e USP. Natal, nov./2010

59. Seminário sobre o populismo no Brasil, para um grupo restrito de pessoas. São Paulo, nov./2010.

ao “poder do atraso” ficaram intocados⁶⁰. O MCidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação do 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 ministério ou na vice-presidência de governo da Caixa. A Casa Civil concentrou o desenho da grande política (Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)), diminuindo o poder do MCidades. 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, extraordinária), que dialogasse com a experiência vivida pela grande maioria dos moradores das cidades.

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

60. O poder do atraso é título de livro de José de Souza Martins. São Paulo: Hucitec, 1994.

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 início do 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 mundo⁶¹.

Esse quadro difícil se completa com a falta de definição clara sobre a competência legal quando se trata de matéria relacionada ao meio ambiente, pois todos os níveis da Federação têm direito de intervir obedecendo a alguma hierarquia. 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. 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

61. Durante os anos de 1990, a cooperação administrativa intergovernamental apresentou experiências inovadoras como foram, por exemplo, o consórcio da região do ABCD e o consórcio da Bacia do Rio Piracicaba. Inspirada nesses casos, foi aprovada a Lei Federal de Consórcios Públicos 11.107/05, que parecia dar início a um movimento promissor de colaboração entre governos, o que não aconteceu como previsto. Sobre a Lei de Consórcios Públicos, ver CUNHA, 2004.

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. Conhecer a realidade do conjunto das cidades brasileiras e a realidade específica de cada cidade exigiria ainda a incorporação do tema como matéria escolar do Ensino Fundamental, algo a ser definido juntamente com o Ministério da Educação. A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. Não é pouco frequente que *shopping centers* sejam tomados como pontos de referência nas cidades e rios, córregos, edifícios históricos, parques, sejam ignorados. O nome do próprio bairro pode ser esquecido como constatamos muitas vezes na periferia de São Paulo. O que não dizer da desinformação sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal. Essa ignorância contrasta com o conhecimento que se verifica, especialmente na população masculina, sobre detalhes da seleção brasileira de futebol ao longo de décadas. Seria viável, se não erradicar, ao menos minimizar, o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam, e criar uma nova cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil e disseminar as propostas construídas pelo Movimento de Reforma Urbana? Como tarefa de governo, de

um Estado forte, parece-me que é. Essa era uma das intenções da Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, coordenadora técnica da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

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, ambiental é uma tarefa que deveria inspirar-se em Paulo Freire. 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.

Mesmo no interior das forças de esquerda e reformista não havia clareza sobre como conduzir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) no Governo Lula. Para alguns a PNDU estaria resolvida quando se desse a integração entre as políticas setoriais e as instâncias federativas. Estes propunham um projeto de Lei – a criação do Sistema Nacional de Cidades – inspirado no SUS (Sistema Único de Saúde). O Sistema Nacional de Cidades resolveria o problema do arranjo federativo e intersetorial.

Para outros, a unidade e centralidade da PNDU era dada pelo Planejamento Urbano – sob a forma de Plano Diretor ou algo equivalente que, fornecendo um cenário holístico, orientaria as políticas setoriais.

O Plano Diretor (PD) tornou-se obrigatório para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros, pelo Estatuto da

Cidade, Lei Federal 10.257, promulgada em 2001. Sua inclusão na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade se deu sem o apoio das forças sociais que compunham o movimento de Reforma Urbana. Durante o Regime Militar, uma produção numerosa e ineficaz de PDs, orientada e financiada pelo governo federal, conduziu à sua desmoralização até mesmo entre urbanistas.

O Plano Diretor Participativo (PDP) foi objeto de campanha nacional no MCidades em 2006. Buscava-se tirar partido dessa compulsoriedade prevista no Estatuto da Cidade para disseminar o debate sobre “a cidade que temos e a cidade que queremos”. Mas como a proposta anterior – Sistema Nacional de Cidades –, o PDP também apostou no avanço institucional legal.

Para a construção social da PNDU com destaque para uma Política Nacional de Regiões Metropolitanas, a Secretaria Executiva havia contratado alguns estudos que pretendiam informar o debate sobre a realidade urbana brasileira, melhorando sua qualidade. Os principais entre eles tinham como objeto:

a) Uma classificação para as cidades brasileiras por meio do cruzamento entre o enfoque regional e o enfoque intraurbano. Ao invés de repetir mais uma vez os estudos que buscavam reproduzir a hierarquia da rede de cidades brasileiras, este buscou traçar uma classificação dos núcleos urbanos baseado na inserção regional e microrregional (incluindo 18 indicadores) em consonância com o trabalho que se fazia no Ministério do Desenvolvimento Regional⁶².

62. Sobre esse tema ver “A Evolução da Rede de Cidades no Brasil, 1970-1980”. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano/Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1985. • Ver também Ipea/IBGE/Unicamp/Finep, 2004. O Estudo contratado pelo MCidades foi *Classificação (tipologia) das cidades brasileiras*, desenvolvido pelos professores Jean Bitou (coord.), Tânia Barcelar e Ana Cristina Fernandes, da UFPE.

b) “Estado da arte” das metrópoles brasileiras definidas por lei estadual em comparação com aquelas definidas por critérios técnicos de continuidade orgânica. O trabalho trouxe ainda uma metodologia para mapear os pontos vulneráveis, concentradores de problemas sociais nas metrópoles que deveriam merecer atenção dos governos federal, estaduais, metropolitanos e municipais⁶³.

c) Estudo das finanças municipais buscando caracterizar sua dependência em relação às transferências de recursos de outras esferas de governo e debater as possibilidades e graus de autonomia financeira. Buscava-se discutir especialmente o uso do IPTU como política urbana além de financeira⁶⁴.

Faziam parte da estrutura da Secretaria Executiva ainda os Programas de Capacitação, Informação e Pesquisa sobre e para as Cidades que dependiam de parcerias, então iniciadas, com universidades, Ministério da Educação, Ministério da Ciência e Tecnologia, Inpe, IBGE, Anpur, entre outras instituições.

O rompimento do corporativismo das políticas setoriais de saneamento, transporte e habitação, não era simples, já que toda a formação universitária e profissional aponta para a especialização ou fragmentação dos saberes práticos e teóricos. Mas

63. O título do trabalho coordenado por Luis Cezar de Queiroz Ribeiro, contratado pelo Ministério das Cidades em 2004 foi *Análise das regiões metropolitanas do Brasil*. A primeira versão desse estudo foi divulgada por meio de CD distribuído pelo Ministério das Cidades na 2ª Conferência Nacional das Cidades, em 2005. Uma segunda versão, incorporando trabalhos sobre “Identificação das unidades de caráter metropolitano e não metropolitano”, coordenado por Rosa Moura e “Tipologia das cidades brasileiras”, coordenado por Jean Bitou, foi publicada pelo MCidades em 8 vols., em 2008, com o título-série *Como andam as regiões metropolitanas*. A terceira versão foi editada pela Editora Letra Capital, em 2009 e está disponível no site do Observatório das Metrópoles.

64. O título do estudo elaborado por Amir Khair era *Finanças públicas e financiamento do desenvolvimento urbano*. CD distribuído durante a 2ª Conferência Nacional das Cidades. Ministério das Cidades, 2005.

essa questão vinha sendo razoavelmente enfrentada apesar dos conflitos. Basta constatar o conceito que orientava a política nacional de transporte ou de “mobilidade urbana”, como preferia denominar a equipe da Secretaria Nacional de Transporte. O uso e ocupação do solo constituía parte nodal da concepção de mobilidade nas cidades. A integração se daria no caminho do geral para o setorial e do setorial para o geral. Cada setorial também engloba uma abordagem holística que vai além do urbano. Assim, a Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental, que tratava de água, esgoto, coleta de resíduos sólidos e drenagem, buscava articulações fora do ministério, com os ministérios da Saúde, Desenvolvimento Regional e o do Meio Ambiente. Cada política setorial constitui um universo em si mesma. No Ministério das Cidades essa globalidade era respeitada, mas construía-se – especialmente nas reuniões semanais onde os problemas do MCidades eram compartilhados – a subordinação integrada aos princípios da equidade social e sustentabilidade territorial. Evidentemente estávamos diante de um processo muito experimental. A construção social da Reforma Urbana negava a redação de um documento apenas por meio de consultores. Isso, entretanto, não impedia que consultores compromissados com a justiça urbana fornecessem material para a reflexão.

No início do Governo Lula, uma febre planejadora tomou conta de todos os Ministérios que tinham uma orientação de esquerda. Tratava-se de recuperar o papel planejador, regulador e promotor do Estado atacado por todos os lados nas gestões anteriores. E aparentemente todos se achavam na condição de eixo central ao qual os demais deveriam se subordinar: Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente, Saúde, Desenvolvimento Agrário, Trabalho e Emprego, para citar os principais exemplos.

Aquele Ministério que de fato comandava – o da Fazenda, secundado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento – não perdia tempo querendo integrar planos. Este último centralizava a organização do PPA (Plano Plurianual), obrigação legal de governo. Mas assim como a LOA (Lei Orçamentária Anual), o PPA era uma ficção. Perdia-se muito tempo planejando e quantificando as ações, mas o que de fato acontecia obedecia ao contingenciamento orçamentário, prática que se consolidou durante toda a década de 1990, no governo federal⁶⁵, moldando ou “capacitando” os funcionários do Ministério da Fazenda de acordo com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Detalhes da contabilidade nacional obedeciam às regras rígidas embora totalmente discutíveis⁶⁶.

A resistência oferecida pela equipe inicial do MCidades contra as restrições arbitrárias e 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) e sua aversão ao clientelismo observado nas emendas parlamentares (que nos primeiros anos engoliam 50% das migalhas de recur-

65. O ex-Ministro Adib Jatene conta que a CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira) foi aprovada durante o governo de FHC sob o argumento de que aumentaria os recursos à disposição do Ministério da Saúde. Mas a área econômica cortou o orçamento “e, no fim das contas, o Ministério da Saúde passou a ter menos dinheiro do que antes da aprovação do tributo”. O Brasil poderia estar livre da dengue, caso esse dinheiro tivesse sido aplicado na erradicação do mosquito como estava previsto. Ver “O mosquito venceu”. *Carta Capital*, 14/07/10, p. 17.

66. No primeiro ano da segunda gestão do Presidente Lula, o Ministro da Fazenda Guido Mantega promoveu uma mudança na contabilidade do setor público com a finalidade de separar os gastos com juros da dívida pública. “Quando se fala em superávit primário estamos omitindo as despesas com juros que na verdade são as maiores da União.” As despesas com juros são equivalentes às despesas previdenciárias segundo o ministro (*O Estado de S. Paulo*, 29/08/08).

os orçamentários que cabiam ao MCidades), atraíram sobre ela críticas internas e externas ao governo. As forças neoliberais combinadas ao velho patrimonialismo reduziram muito o espaço da mudança pretendida.

Antes de completar o primeiro ano de vida, a imprensa já apregoava a “inoperância” do MCidades. Para a *Folha de S. Paulo*, o balanço do MCidades em junho de 2005 era “páginas em branco”⁶⁷. Para a Revista *Veja* (12/09/04), o Ministério tinha uma estrutura parecida com a de um sindicato, que obedeceu ao “loteamento” de cargos entre representantes de “tendências petistas”. Dos primeiros meses até a saída de Olívio Dutra do ministério, em julho de 2005, os ataques não deram trégua. Em seguida, praticamente cessaram.

As restrições orçamentárias eram tão rígidas que em 2004 o MCidades permaneceu de janeiro a abril sem abertura de orçamento do ano e até o mês de dezembro com o contingenciamento de 60% dos investimentos previstos na LOA (Lei Orçamentária Anual), aprovada no Congresso Nacional. Algumas obras ou ações previstas para o ano não foram iniciadas, outras foram paralisadas (incluindo metrô de Recife, Fortaleza, Belo Horizonte e Salvador) e outras tiveram seu ritmo reduzido. Em dezembro do mesmo ano, o Ministério da Fazenda “liberou” o dobro do orçamento executado no ano. Os empenhos foram feitos nas vésperas do Natal e os gastos ficaram para o ano seguinte.

Esta não era uma condição afeta ao MCidades apenas. De fato, este, devido ao perfil de sua equipe, sofria maiores restrições, porém, esses exemplos espelham o que foi o Estado brasileiro dominado pela política de orientação neoliberal. Outro

67. *Folha de S. Paulo*, 16/12/03, matéria jornalística de Kennedy de Alencar. • *Folha de S. Paulo*, 29/06/05, matéria jornalística de Eliane Catanhede.

exemplo que podemos buscar ainda nesse ano de 2004 é o total contingenciamento do orçamento do FGTS para transporte. Apesar de aprovado pelo Conselho Curador do FGTS, apesar de não se tratar de recursos públicos, apesar de constituir empréstimo, o total do orçamento, de R\$ 600 milhões por ano, ficou contingenciado. O mesmo aconteceu no ano anterior. O Siasi (Sistema Integrado de Administração do governo federal), instrumento supostamente democrático de informação pública, alimentava a impressão que o MCidades não gastava seu orçamento.

Além dos cortes e ajustes determinados pelo Ministério da Fazenda, havia outra fonte que se opunha à racionalidade dos gastos públicos. A enorme quantidade de emendas parlamentares, diversificadas e dispersas pelo território nacional, também constituíam obstáculo a qualquer planejamento.

O MCidades herdou 1.800 contratos de obras, resultantes, principalmente, de emendas parlamentares, que vinham do Governo FHC e constavam como “restos a pagar”. Essa nomenclatura ocultava um conjunto de ocorrências que iam de obras não iniciadas, paralisadas, irregulares e até mesmo concluídas e abandonadas. Não foram poucos os exemplos de prefeitos que não concordavam em assumir o custeio e a manutenção de equipamentos definidos em uma emenda parlamentar federal.

Durante os primeiros anos, buscou-se contornar as rígidas restrições orçamentárias com algum sucesso: o aumento do orçamento do FGTS e do SBPE para o financiamento de moradias e a aprovação da resolução do Conselho Curador do FGTS que restringia os subsídios dessa fonte apenas para as faixas de renda situadas abaixo dos 5 s.m.; a aprovação do PPI (Projeto Piloto de Investimento) da área do saneamento

no valor de R\$ 3 bilhões do FGTS em 2003⁶⁸ e a chamada pública de projetos de saneamento, configurando um processo novo e transparente. As demais secretarias, que não contavam com essas fontes alternativas de investimento, permaneceram centradas no campo das proposições legislativas, ações programáticas, capacitações etc. O Projeto de Lei da Mobilidade Urbana e a Campanha dos Planos Diretores Participativos foram algumas dessas iniciativas, além do novo marco regulatório do saneamento aprovado apenas em 2007 (Lei Federal 11.445/07). De todas, as mais importantes foram aquelas que instituíram as Conferências Nacionais das Cidades (acontecidas em 2003, 2005, 2007 e 2010), com a presença de mais de 1.500 delegados eleitos, e o Conselho das Cidades, órgão consultivo do MCidades.

Apesar da continuidade do processo das Conferências Nacionais, após a saída de Olívio Dutra do Ministério, em 2005, e do Conselho das Cidades dar continuidade a suas reuniões após essa data, a elaboração da PNDU perdeu fôlego. Nenhuma das propostas mencionadas de orientação para a PNDU teve seguimento. Talvez nenhuma delas levasse a uma alternativa que teria a hegemonia necessária para ser implementada. Nunca saberemos. 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 acompa-

68. A forma de PPI que foi submetida e aprovada pelo FMI em 2003, implicava a excepcionalidade desse recurso do cálculo do superávit primário. Mas para tanto, o retorno do investimento deveria ser bancado pelos usuários beneficiados pelas obras. O conceito não aceitava a inclusão de subsídio, o que inviabilizou obras de saneamento em favelas com esses recursos. Assim se aplicava a regra do *cost recovery* ou mercadorização do serviço público. A tese da excepcionalização dos gastos sociais em relação ao superávit primário foi levada por Olívio Dutra ao World Urban Fórum 2, em Barcelona. Buscava-se apoio internacional para romper a barreira no Brasil.

nhou passo a passo sua elaboração, foi esquecido em sua diretriz maior que era de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana⁶⁹. 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, também o ignorou na maior parte⁷⁰.

É importante constatar ainda que já havia uma proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), que se diferenciava bastante do PMCMV. O FNHIS foi aprovado pela base do governo para atender as pressões dos movimentos sociais. A lei que o instituiu (Lei 11.124/05) teve origem em um projeto de lei de iniciativa popular, entregue ao Congresso Nacional em 1990, contendo mais de 1 milhão de assinaturas de eleitores. Ela instituiria, se seguisse a proposta original, um sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional. Seguindo sua característica ambígua, o Governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de represen-

69. O coordenador do programa de governo do candidato Lula à presidência – Antonio Palocci assumiu a coordenação após a morte de Celso Daniel – ignorou o Projeto Moradia. Essa atitude anunciou a oposição que ele faria à política urbana mais tarde.

70. 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.

tantes da sociedade, maneja recursos bem menos significativos do que o segundo⁷¹.

Como foi mencionado, no segundo mandato de 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 no crescimento econômico do país. A presença de Dilma na Casa Civil foi decisiva para sustentar esse rumo, além da presença de Guido Mantega no Ministério da Fazenda e Luciano Coutinho no BNDES.

PAC (Plano de Aceleração do Crescimento (2007)) e PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida (2009))

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. Foi previsto um orçamento total de R\$ 503,9 bilhões formado por recursos públicos das três esferas de governo incluindo estatais, recursos privados e recursos de fundos diversos. 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:

1) Logística: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, com orçamento de R\$ 58,3 bilhões.

71. Segundo um representante de entidade nacional no Conselho do FNHIS os representantes dos movimentos populares dedicam a maior parte do tempo em disputar recursos para suas bases. Não consta que os mesmos tenham se empenhado na construção de uma política pública descentralizada que estava na origem da proposta do FNHIS, incluindo aí uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição), destinada a fixar um percentual de recursos do Orçamento Federal para Habitação de Interesse Social.

2) Energia: geração e distribuição de energia, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural, com orçamento de R\$ 274,8 bilhões.

3) Infraestrutura social e urbana: luz para todos, saneamento, habitação e recursos hídricos, com orçamento de R\$ 170,8 bilhões.

Este último destino dos investimentos estava assim distribuído:

1) Habitação: R\$ 106,3 bilhões.

2) Saneamento: R\$ 40,0 bilhões.

3) Metrô: R\$ 3,1 bilhões.

4) Recursos hídricos: R\$ 12,7 bilhões.

Os recursos destinados aos projetos de habitação previam que R\$ 11,6 bilhões seriam dirigidos à urbanização de favelas e R\$ 44,3 bilhões para novas moradias. Do ponto de vista das fontes de investimento na área de habitação, R\$ 10,1 bilhões teriam origem no OGU (Orçamento Geral da União), R\$ 42,0 bilhões no setor privado (SBPE ou cadernetas de poupança), R\$ 17,7 bilhões na contrapartida de Estados e Municípios e o restante no FGTS, com uma pequena componente de outros fundos.

O PAC passou a contribuir fortemente com o crescimento do país tanto no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais, ainda que os grandes projetos de infraestrutura tomem largo tempo para o início efetivo de obras.

Em 25 de março de 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada 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 virtuosa anticíclica, o PMCMV significou a retomada de conceitos antigos, vigentes durante o Regime Militar sobre a promoção de moradias, apesar das diferenças localizadas principalmente na proposta do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab) e nas medidas relativas à regularização fundiária.

Como já foi mencionado, as condições para a retomada dos investimentos nas políticas setoriais de habitação e saneamento começaram em 2003, inicialmente com os recursos existentes: FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo)⁷². Contrariando orientação do Ministério da Fazenda, o Conselho Curador do FGTS e os demais órgãos do governo federal ali representados, passaram a ampliar os investimentos desse fundo, que apresentava crescimento gradual e seguro a partir do início da década.

Em relação ao SBPE, por iniciativa do Ministério das Cidades, o governo federal buscou, e agora com a anuência do Ministério da Fazenda, pressionar os bancos privados a investir 65% dos recursos arrecadados no SBPE na produção residencial, conforme determinam as normas do Conselho Monetário Nacional (Resoluções 1.980, de 30/04/93 e 3.005, de 30/07/02). Com a finalidade de fornecer segurança jurídica ao investimento privado de modo que o mercado ampliasse os aportes pro-

72. O FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos) foram, durante o período do Regime Militar, as únicas fontes de recursos para a política de habitação e saneamento. Sua condição de fontes onerosas inviabilizou a produção da moradia social em que pese o fato do FGTS constituir recurso subsidiado já que é corrigido com taxa de juros situadas abaixo das taxas de mercado.

ditivos à disposição da classe média (que como foi observado, não era atendida pelo mercado privado), foram aprovadas três leis federais que estavam aguardando finalização no Congresso Nacional. O apoio do governo, dos bancos e do capital imobiliário deu a esses projetos de lei uma velocidade de aprovação bastante alta. São elas: Lei Federal 10.931, de 2004; Lei 11.033, de 2004; Lei 11.196, de 2005. Com esses instrumentos legais, entre outras medidas, os investidores tiveram garantida a “alienação fiduciária” – que é o direito de retomada do imóvel diante do não pagamento (um processo que era muito lento e passou a ter uma tramitação mais rápida) e ainda o pagamento compulsório do montante que é incontroverso numa prestação de imóvel cujo reajuste é questionado pelo mutuário (anteriormente a essa lei, os mutuários discordantes dos reajustes pagavam a prestação toda em juízo aguardando o final do longo processo). Os compradores, por seu lado, tiveram garantido o “patrimônio de afetação”, que desvincula cada empreendimento de uma mesma empresa dos demais⁷³.

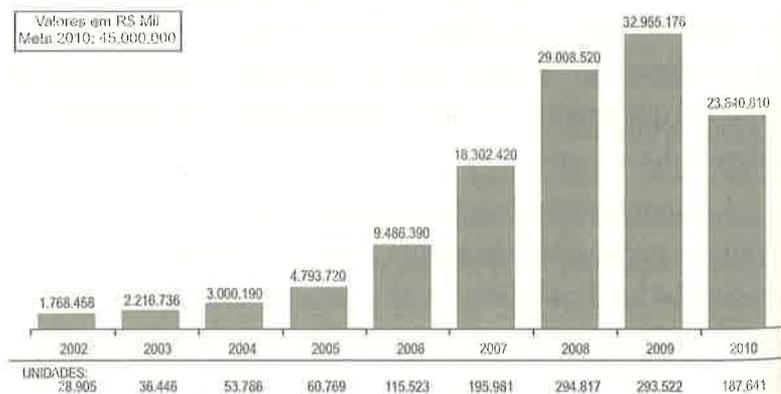
A reconquista de duas fontes principais de investimento garantiu o crescimento consistente anual do número de unidades produzidas no Brasil. Deixava-se o patamar de inanição que havia caracterizado governo e mercado durante as políticas neoliberais e retomava-se a atividade produtiva. Em relação ao SBPE, os números mostram o crescimento espantoso: em 2002 foram financiadas 28.905 unidades em todo o Brasil segundo a Abecip (Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança),

73. A equipe do MCidades apoiou a alienação fiduciária como condição para a retomada plena e para a ampliação do mercado privado em direção às classes médias. Os subsídios deveriam se concentrar apenas nas faixas de baixa renda como previa o Projeto Moradia.

com o aporte de aproximadamente R\$ 1,77 bilhões. Em 2009, o aporte foi de aproximadamente R\$ 33 bilhões destinados ao financiamento de 293.522 unidades. Estimava-se que os investimentos chegariam a R\$ 45 bilhões em 2010.

Se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do OGU no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões, destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias.

SBPE: Evolução dos Investimentos em Habitação



Fonte: Abecip (SBPE Jun/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

Além das medidas institucionais apontadas, que revelam a centralidade da regulação e das políticas públicas federais para

os números mostrados, alguns episódios situados fora da intervenção estatal precisam ser mencionados.

Entre 1996 e 1997, o mercado residencial brasileiro – com maior concentração na Região Sudeste – viveu um ensaio de produção de moradias de classe média que guardou semelhanças com o que viria a ocorrer após 2003. Embora a base financeira fosse totalmente diferente – naquele momento tratava-se da promoção por meio do autofinanciamento – a tipologia das moradias (grandes terrenos, escala ampliada no número de unidades por empreendimento), o padrão tecnológico e gerencial da produção, as localizações mais periféricas e as faixas de renda, mais populares, às quais os imóveis se destinavam, eram muito semelhantes⁷⁴. Aquela expansão da produção não passou de uma “bolha” apresentando uma vida curta, mas preparou terreno para a expansão que contou com maior acesso aos recursos de financiamento.

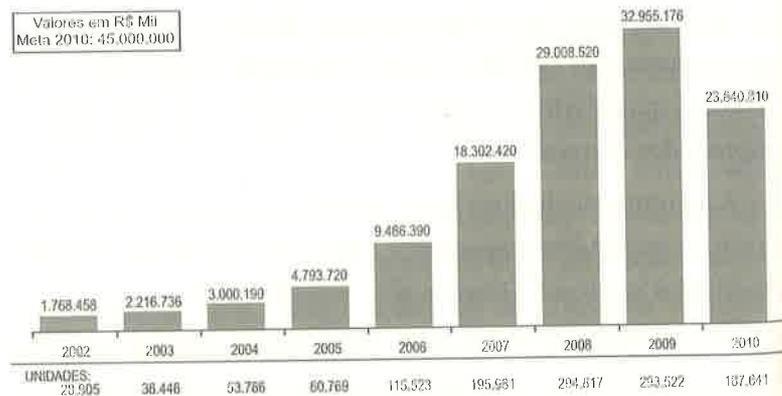
A busca de uma alternativa, pelo empresariado, para o financiamento da produção e para o crédito imobiliário levou à aprovação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) em 1997, no Congresso Nacional (Lei 9.514/97). A proposta buscava fazer uma ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. Não faltaram “ideias fora do lugar” por parte de empresários que se inspiravam no modelo americano, em franca expansão

74. Ver a respeito a de doutorado de Carolina Maria Pozzi de Castro: *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90, de 1999*. • Ver também a emblemática experiência do Engenheiro Luiz Henrique Ceotto na Encol, tentando implementar radical racionalização na produção para viabilizar o autofinanciamento e enfrentar a falta de créditos para o consumo que praticamente acompanhou o mercado imobiliário durante mais de duas décadas. Palestra Gemi (Grupo de Estudo do Mercado Imobiliário) Labhab/ Fauusp, 25/08/10.

com o aporte de aproximadamente R\$ 1,77 bilhões. Em 2009, o aporte foi de aproximadamente R\$ 33 bilhões destinados ao financiamento de 293.522 unidades. Estimava-se que os investimentos chegariam a R\$ 45 bilhões em 2010.

Se somarmos todos os investimentos, incluindo subsídios do OGU no período de 2003 a 2009, foram investidos em habitação R\$ 68,5 bilhões, destinados à produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, atingindo mais de 3,6 milhões de famílias.

SBPE: Evolução dos Investimentos em Habitação



Fonte: Abecip (SBPE Jun/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

Além das medidas institucionais apontadas, que revelam a centralidade da regulação e das políticas públicas federais para

os números mostrados, alguns episódios situados fora da intervenção estatal precisam ser mencionados.

Entre 1996 e 1997, o mercado residencial brasileiro – com maior concentração na Região Sudeste – viveu um ensaio de produção de moradias de classe média que guardou semelhanças com o que viria a ocorrer após 2003. Embora a base financeira fosse totalmente diferente – naquele momento tratava-se da promoção por meio do autofinanciamento – a tipologia das moradias (grandes terrenos, escala ampliada no número de unidades por empreendimento), o padrão tecnológico e gerencial da produção, as localizações mais periféricas e as faixas de renda, mais populares, às quais os imóveis se destinavam, eram muito semelhantes⁷⁴. Aquela expansão da produção não passou de uma “bolha” apresentando uma vida curta, mas preparou terreno para a expansão que contou com maior acesso aos recursos de financiamento.

A busca de uma alternativa, pelo empresariado, para o financiamento da produção e para o crédito imobiliário levou à aprovação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) em 1997, no Congresso Nacional (Lei 9.514/97). A proposta buscava fazer uma ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. Não faltaram “ideias fora do lugar” por parte de empresários que se inspiravam no modelo americano, em franca expansão

74. Ver a respeito a de doutorado de Carolina Maria Pozzi de Castro: *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*, de 1999. • Ver também a emblemática experiência do Engenheiro Luiz Henrique Ceotto na Encol, tentando implementar radical racionalização na produção para viabilizar o autofinanciamento e enfrentar a falta de créditos para o consumo que praticamente acompanhou o mercado imobiliário durante mais de duas décadas. Palestra Gemi (Grupo de Estudo do Mercado Imobiliário) Labhab/Fauusp, 25/08/10.

naquele momento, ignorando as características patrimonialistas do mercado brasileiro. As exigências do funcionamento da “arquitetura da securitização”, que é base de captação dos recursos do SFI, são complexas e sofisticadas para as condições de funcionamento do mercado imobiliário e do mercado de capitais no Brasil (ver ROYER, 2009: 112)⁷⁵.

Ainda como parte dos ensaios para expansão do mercado imobiliário nesse período ocorreu a abertura de capitais, até 2008, de 25 empresas do setor imobiliário (a maior parte delas concentradas na Região Metropolitana de São Paulo) na Bolsa de São Paulo com a captação de US\$ 20 bilhões. A euforia com a captação inédita de recursos e a promessa de novos tempos para o mercado durou pouco, pois em 2008, várias empresas se encontravam em dificuldade para cumprir as promessas feitas a seus acionistas. As causas são muitas, e vão desde a crise hipotecária americana até a falta de experiência em lidar com uma outra faixa de renda, outro tipo de produto, outro ritmo de execução da obra e o aumento no preço dos terrenos. De fato, vários sinais deram conta do esgotamento do mercado de luxo para o qual a maior parte dessas empresas estava voltada⁷⁶. Algumas delas se descapitalizaram na compra de um estoque de terras, encontrando dificuldade para sustentar a produção em seguida, e parte apresentou dificuldade para escoar o excesso de

75. Royer destaca a oposição entre o discurso da tentativa de financeirização do mercado imobiliário (mercadorização da habitação) no Brasil por meio do SFI e a universalização do direito à moradia em um país marcado por extrema desigualdade social.

76. Ver, a respeito, reportagem da Revista *Carta Capital*, 09/07/08: “Areia no concreto: as empresas do setor imobiliário têm dificuldades para tirar do papel os projetos prometidos na abertura de capital”. Além dessa reportagem, parte das informações presentes nesse parágrafo se devem à tese de doutorado de Lucia Shimbo (SHIMBO, 2010) e às pesquisas de Leticia Sigolo para sua tese de doutorado, Fauusp, 2010.

produção. As mais fragilizadas foram adquiridas por outras que se mantiveram sólidas. Seguramente o PMCMV, desenhado por uma parceria entre o governo federal e 11 dessas empresas, respondeu a essas dificuldades e garantiu a continuidade de um novo patamar de acumulação na produção imobiliária residencial no Brasil.

O dinamismo da produção residencial no momento em que escrevemos essas linhas é notável e precisará ser mais bem estudado mas, apesar da atualidade do assunto, podemos arriscar fazer um resumo de suas características.

A ampliação da produção cujos números já foram registrados está dirigida principalmente para uma faixa de renda média e média baixa (entre 3 e 10 s.m.), utiliza terrenos amplos situados próximos de fonte de transporte, embora a localização seja periférica, a escala dos empreendimentos é incomum para a prática do mercado imobiliário, e aposta-se no simulacro do condomínio-clubes (torres altas ou baixas com infraestrutura de lazer), mesmo nos empreendimentos destinados à faixa subsidiada de 0 a 3 s.m.⁷⁷

Há um grande número de pequenos promotores ou promotores locais e regionais, mas as empresas de capital aberto apresentam uma condição que pode ser classificada como hegemônica pelo volume de construção e pela concentração em todo o território nacional, além de se caracterizarem por uma estratégia diferenciada na gestão, na diversificação e na extensão (nacional) dos lançamentos. Algumas dessas empresas são multifuncionais, isto é, se ocupam do financiamento (em alguns casos são ligadas a bancos), incorporação, construção e vendas.

77. Como constatado na RM de Natal em novembro de 2010.

Lançam mão de *joint-ventures* com empresas locais para facilitar o acesso a terrenos, a aprovação de projetos, o acesso ao mercado local etc.

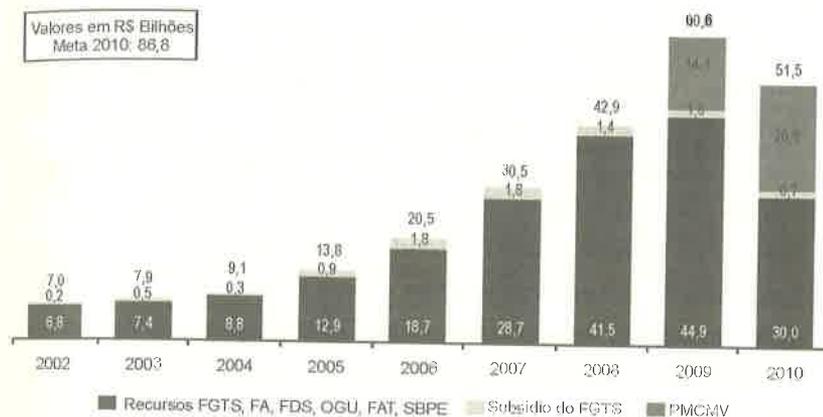
Pelas informações disponíveis citadas em nota (repetimos que é importante aprofundar essa investigação), há avanços notáveis em relação à gestão e controle de metas, garantindo maior velocidade na produção mas, a base técnica que caracteriza o processo de trabalho no canteiro permanece atrasada, sendo que há notícias de casos em que as empresas enviam ônibus para arremeter trabalhadores em cidades que têm maior oferta de mão de obra, procedimento comum nas usinas de cana-de-açúcar. A terceirização está presente (na arremetagem da força de trabalho de mais baixa renda, por exemplo), mas há uma tendência de formalização de trabalhadores que são submetidos ao regime de premiação por produtividade. A arquitetura é terceirizada (como o marketing) e se resume a arranjos de modelos padronizados nos diferentes terrenos disponíveis⁷⁸.

Componentes pré-fabricados ou pré-moldados estão presentes nessa produção, porém a maior parte das empresas se mantém nas experiências consolidadas da alvenaria armada, evitando surpresas.

Se somarmos todos os fundos, teremos números mais significativos como mostra o gráfico abaixo.

78. Segundo Shimbo, o arquiteto não participa do canteiro de obras, mas simplesmente adapta os padrões desenvolvidos e definidos adrede pela empresa. O almoxarife apresenta uma condição de maior poder no canteiro do que aquela antes restrita ao engenheiro executivo e mestre de obras conforme apontado em vários estudos anteriores (SHIMBO, 2010).

Evolução dos Investimentos em Habitação: Total de recursos



Subsídio FGTS: Res.460/04 = a partir de 01/jun/05.

Recursos OGU = valores empenhados no exercício.

PMCMV = total de contraditórios PF e PJ.

Fontes: CEF (Quadro-presi. De 20/08/2010 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/2010) e MCidades (OGU 31/08/2010).

Fonte: Abecip (SBPE Jun/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

A sustentação da expansão da produção tem como fundos principais até o ano de 2010, quando escrevemos estas linhas, os fundos públicos (OGU, além de fundos estaduais e municipais), semipúblicos (FGTS) ou privados nacionais (SBPE) e sua reunião e regulação é evidente resultado de uma política de Estado.

Há muita especulação sobre a financeirização da produção residencial no Brasil, porém, ainda não aconteceu, como de-

clarou Silvia Schor, “o casamento pleno do mercado de capitais com o mercado imobiliário”⁷⁹.

O financiamento é necessário à produção e ao consumo da moradia. À produção porque se trata da imobilização de capital significativo durante longo período de tempo, e ao consumo porque habitação é uma mercadoria especial, de alto preço, que exige crédito para sua compra. Essa condição não é recente no capitalismo. Por financeirização entendemos a hegemonia do capital financeiro e sua condição de criar capital fictício a partir do mercado imobiliário. Essa condição ainda não está presente no Brasil. A relação entre crédito imobiliário e PIB no país não passa de 4 ou 5% (em 2009 era 3%), enquanto que em países como Estados Unidos, Inglaterra e Espanha passava de 50% antes da crise internacional de 2008. Mesmo no Chile e no México, países que inspiram o capital imobiliário no Brasil, essa relação foi muito mais alta: cerca de 15%, ou seja, as condições estão muito diferentes⁸⁰.

E a moradia social?

O PAC 1, de 2007, remete a maior parte dos recursos relativos à moradia e infraestrutura social para urbanização de favelas e, por isso, dialoga mais com o desenvolvimento urbano do que o pacote habitacional lançado pelo governo federal, o PMCMV, de 2009.

A urbanização de favelas ou, de um modo mais geral, a recuperação de áreas urbanas degradadas, prevista no PAC 1, assegura, de fato, uma condição urbana saudável exatamente para os mais pobres, consolidando sua localização e também

79. Declaração feita por ocasião da banca de passagem do mestrado para o doutorado de Leticia Sigolo, Fauusp, 24/11/10.

80. Agência Brasil, 15/09/07: “Abecip diz que crédito imobiliário ainda é tímido, mas aponta tendência de crescimento”.

relações já construídas com o entorno. Grandes favelas situadas em regiões metropolitanas de todo o país foram ou estão sendo requalificadas seguindo um modelo que é resultado de muito acúmulo de experiências que se iniciaram na década de 1960. O impacto de tal intervenção é notável no local que é objeto imediato do projeto, mas também pode ser notado na região do entorno devido ao saneamento e à circulação viária que integra esse novo bairro à cidade. O PAC não ignora a cidade existente, mas propõe justamente incorporar esse passivo urbano elevando seu padrão de urbanidade⁸¹.

Já o PMCMV retoma a política habitacional com interesse apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana.

O governo acertou quando remeteu à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho, pois ela cria demandas para trás, na indústria que a alimenta (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia) e para a frente, após sua conclusão (eletrodomésticos, mobiliários para as novas moradias). A Medida Provisória 459, e depois Lei 11.977/09, traz avanços importantes em relação à regularização fundiária e custos cartoriais, assuntos até então quase intocáveis no Brasil. Pela primeira vez ainda, há subsídios significativos (R\$ 16 bilhões) de forma explícita, direcionados para a baixa renda (entre 0 e 3 s.m.) oriundo do Orçamento Geral da União (OGU).

No entanto, embora se refira à necessidade de inserção da moradia a ser construída em meio urbano, o pacote não garante essa condição devido aos agentes que estão envolvidos em sua

81. A urbanização de favelas não apresenta necessariamente soluções definitivas especialmente quando o local urbanizado não passa por regularização e controle urbanístico após o término das obras. Sobre o Programa Urbanização de Assentamentos Precários do MCidades, ver *Ações integradas de assentamentos precários: síntese do Curso a Distância*. Brasília: Ministério das Cidades/Cities Alliance, 2010.

formulação e operação. O governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia. Avanços conceituais sobre o tema da habitação social, tanto no que se refere à legislação urbanística, quanto ao que se refere aos projetos arquitetônicos, não são incorporados à sua operação. Analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar – período de maior construção de moradias no país – foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis⁸².

A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades – será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado. Não podemos afirmar que prefeituras e governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações. Essa não tem sido a regra. Mas as empresas, com suas estratégias individuais, certamente não oferecerão, em conjunto, um cenário de maior racionalidade. Interesses privados desarticulados podem definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias do PMCMV, já que dificilmente as prefeituras e câmaras municipais, além da própria Caixa Econômica Federal, o grande agente unificador da aprovação dos projetos, deixarão de atender apelos para a aprovação de uma construção de porte. Pelo menos essa não é a tradição no Brasil⁸³.

82. A autora deste livro alertou para a possibilidade de ocorrência desse fato em artigos publicados sobre o PMCMV: “O ‘Minha Casa’ é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada” em *Carta Maior*, mai./2009 e “O nó da terra urbana” na Revista *Carta Capital*, set./2009.

83. As localizações de mercado são melhores, pois se designam à venda. As outras não.

As discutíveis experiências do México e do Chile foram festejadas por empresários e até por acadêmicos da Fundação Getúlio Vargas no Brasil. Eles certamente não perceberam, inicialmente, o impacto, agora evidente, do isolamento de um aglomerado de 10 a 15 mil domicílios no meio do nada, tendo uma rodovia estadual como único contato com a cidade consolidada e os polos de emprego, educação e serviços. Um empreendimento mal localizado gera desperdícios, pois a extensão das redes e equipamentos urbanos para lugares não urbanizados impõe um alto preço ao conjunto da sociedade, que financia seus custos⁸⁴.

Há quase quatro décadas é feita a crítica sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares e sobre a sua causa, que é a disputa pela renda imobiliária. Esses estudos produziram um sem-número de livros e teses que se referem à injustiça urbana, segregação territorial, produção da moradia informal, extensão horizontal urbana e insustentabilidade, especulação imobiliária, que deriva das características patrimonialistas da sociedade brasileira. Há base legal para enfrentar esse problema. A função social da propriedade prevista na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) nasceu da crítica referida acima. Mas apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação da renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento

84. O Workshop “Grandes Empreendimentos Habitacionais”, promovido pelo Ministério das Cidades e Caixa (São Paulo, 15-16/09/10) revelou a pressão que as grandes construtoras e promotoras imobiliárias estão fazendo sobre a Caixa para aprovação única de grandes empreendimentos inspirados na experiência do Chile e do México. Um empresário comentou que finalmente iríamos sair do “varejo” nas soluções habitacionais. A Caixa, até o momento, avalia empreendimentos de no máximo 500 unidades ainda que sejam projetos contíguos.

urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil. Ter o governo federal na liderança da transformação da questão fundiária rural ou urbana pode parecer muito irreal, mas era o que se esperava do Governo Lula.

O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. Segundo a Embraesp (Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio), o preço de lançamento do m² de imóveis de dois quartos subiu 25% no primeiro trimestre de 2010 em comparação com o primeiro trimestre de 2009, em São Paulo⁸⁵. Nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza, os preços de terrenos dobraram após o lançamento do PMCMV⁸⁶. Segundo o Conselho Regional de Corretores Imobiliários de São Paulo (Creci-SP), os imóveis usados acompanham a alta dos novos e isso antecede o lançamento do PMCMV já que o movimento de financiamento residencial é anterior, como já mostramos. Entre 2007 e 2009, o aumento foi de 29,15%⁸⁷ e apenas no primeiro trimestre de 2010, foi de 18,4%⁸⁸. Para o Secovi (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais), nesse mesmo período, entre 2007 e 2009, o aumento foi de 26,7%⁸⁹. Apesar da imprecisão dos dados apresentados, não resta dúvida sobre a tendência de alta acelerada e especulativa que reproduz a desigualdade e impacta a composição dos

85. *O Estado de S. Paulo*, 25/04/10, p. B1.

86. *Folha de S. Paulo*, 16/06/10, Seção Mercado. • *Correio Brasiliense*, 04/04/10. Reportagem “Minha Casa, Minha Vida faz preço dos imóveis disparar”.

87. *Folha de S. Paulo*, 25/04/10. Reportagem: “Aluguéis e imóveis usados acompanham alta dos novos”.

88. Ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1805201008.htm>

89. Ver <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1805201008.htm>

lucros e rendas do circuito financeiro, produtivo e comercial. Os empresários do setor reproduzem uma ideia que está longe de se restringir a eles, mas é absolutamente disseminada no país inclusive entre gestores públicos:

A valorização imobiliária é consequência do desenvolvimento (Celso Petrucci, economista, chefe do SECOVI-SP).

Se, entretanto, é preciso reconhecer que houve alguma ampliação do mercado em relação às faixas de renda média e média baixa, há uma clara dificuldade de impactar o déficit habitacional concentrado nas faixas de 0 a 3 salários mínimos, em que pese o esforço de alguns funcionários do setor público⁹⁰. Ao atender as demandas dos empresários do setor, incluindo as faixas de renda situadas entre 7 e 10 salários mínimos, o PMCMV pode repetir aspectos negativos do antigo BNH, que privilegiou a classe média em detrimento das rendas mais baixas. Antes excluída do mercado, a classe média foi incluída no pacote graças aos juros subsidiados do seguro e à disponibilidade de recursos para financiamento.

Embora preveja subsídio total para as faixas de 0 a 3 salários mínimos, o programa perde aderência ao déficit já no desenho original, pois enquanto essa faixa constitui 90% do déficit de moradia no país, cerca de 40% das unidades previstas para serem construídas dentro do programa (400 mil) são destinadas a essa faixa. Para as faixas situadas entre 6 e 10 salários mínimos,

90. O ministro das Cidades divulgou queda do déficit habitacional e a atribuiu às políticas do Ministério o que é de evidência bastante controversa. A contagem de 2008 acusa uma queda do déficit habitacional de cerca de 450.000 domicílios em relação a 2007. Acontece que a contagem exclui pessoas que co-habitam por razões não financeiras. Houve alteração da metodologia. Ver a respeito <http://www.cidades.gov.br/noticias/deficit-habitacional-brasileiro-e-de-5-6-milhoes/>

correspondente a 2,4% do déficit de moradia, o pacote prevê a construção de 200 mil unidades, isto é, 25% do total. Os recursos destinados à construção dos imóveis para essa faixa de renda são provenientes do FGTS, cuja remuneração com juros abaixo do mercado é legalmente regulada. Ou seja, a construção de imóveis para essa faixa de renda está sendo financiada com juros abaixo do mercado e privilegiada com condições especiais de registro, seguro e tributos.

Segundo a Profa. Silvia Schor (Faculdade de Economia e Administração/FEA-USP), as famílias com renda abaixo de R\$ 600,00 dificilmente poderão fazer frente ao pagamento da prestação de R\$ 50,00, como institui o pacote, porque as despesas com transporte, água, gás, energia e alimentação consomem todo o seu orçamento. A chamada população moradora de rua, por exemplo, nova forma pela qual a questão habitacional se apresenta na globalização, não terá acesso às unidades, ainda que com subsídio total.

Por outro lado, dadas as características do mercado imobiliário no Brasil, a dificuldade de produzir unidades habitacionais dentro dos limites de renda estabelecidos pelo pacote já alimenta um movimento de empresários (e inclusive lideranças sociais) para o aumento desses limites.

O pouco que o pacote promover para o centro do déficit – que corresponde a 90% e se situa entre 0 e 3 salários mínimos – exigirá condições muito especiais: acordos nos quais os terrenos sejam doados pelos municípios, por exemplo⁹¹. Lembremos

91. Ver a demanda dos empresários em relação ao PMCMV, dirigido às faixas de baixa renda: a) aumentar o valor por unidade, b) estados e municípios devem ceder áreas para a construção, c) incentivo fiscal para as construtoras, e d) construção da infraestrutura pelo poder público. Como se vê trata-se de um capital avesso a mudanças para o rebaixamento dos custos e ampliação da produção, seguindo novas tecnologias ou processos organizativos. *Revista Equipe de Obra*, 04/09/10. São Paulo: Pini.

que os municípios pagam terras a preço de mercado de acordo com a Constituição Brasileira e, frequentemente, preços acima do mercado, como no caso dos precatórios referentes a terras desapropriadas⁹².

A aderência ao déficit habitacional, ainda que apenas para minimizá-lo, exige dos governos um empenho constante e uma posição de alerta. A sociedade brasileira tem como tradição capturar recursos públicos para alimentar o mercado e as camadas de classe média e mais alta renda, como mostraram nossos estudos.

A prioridade à baixa renda nos recursos do FGTS foi uma conquista propiciada pela resolução 460 do seu Conselho Curador, aprovada no final de 2004, cuja aplicação se inicia em 2005. O ano de maior investimento nas faixas do déficit habitacional foi 2007, após isso, o Conselho Curador do FGTS recua e empresários, centrais sindicais e governos decidem ampliar novamente os recursos destinados à renda média. Em outras palavras, houve um recuo em relação à orientação inicial do governo⁹³.

Esses indícios apenas confirmam a irresistível tendência histórica do Estado brasileiro promover a concentração da renda. Apesar da maior parte dos recursos e das unidades se concentrarem entre 0 e 3 s.m. é provável que sua localização não se dê nas regiões que concentram o déficit⁹⁴.

92. Pesquisa "Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo". Labhab/Fauusp/Lilp, 2000.

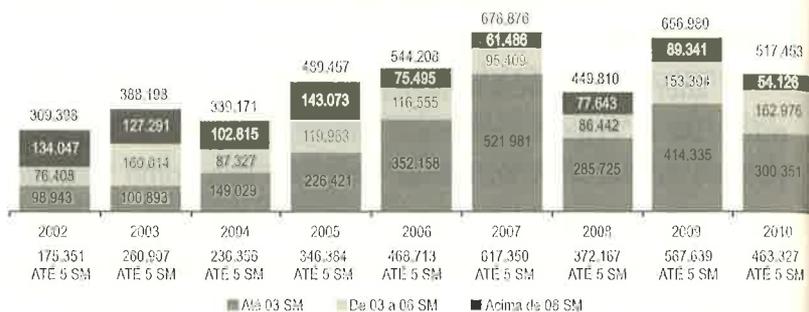
93. No Conselho Curador do FGTS, representantes sindicais e empresariais podem apresentar mais proximidade do que seria de se supor. Essa autora participou do CC do FGTS como representante do MCidades e foi sua vice-presidente entre 2003 e 2005.

94. Hipótese que se baseia na observação empírica.

Evolução dos Investimentos em Habitação:

Número de unidades / atendimentos

Atendimentos por faixa de renda



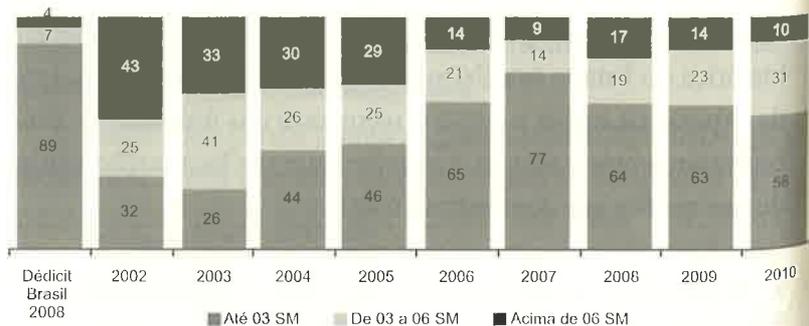
* PMCMV = Total de contratações PF e PJ

Fontes: CEF (Quadro-Prezi de 20/08/10 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/10) e MCidades (OGU 31/08/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

Evolução dos Investimentos em Habitação:

Percentual de unidades / atendimentos

% Atendimento por Faixa de Renda



* PMCMV = Total de contratações PF e PJ

Fontes: CEF (Quadro-Prezi de 20/08/10 e Relatório Semanal PMCMV de 31/08/10) e MCidades (OGU 31/08/10). Extraído de Acompanhamento dos Investimentos em Habitação, MCidades/ Secretaria Nacional de Habitação/ Gerência de Gestão, agosto de 2010.

Apesar dos avanços as cidades pioraram⁹⁵

Se tivermos em conta o ponto de partida, derrota das forças de esquerda pelo Regime Militar (com a repressão que se abateu sobre sindicatos, associações ou qualquer forma de manifestação crítica, coletiva ou individual), nas décadas de 1960 e 1970, e o crescimento da desigualdade que essa derrota acarretou, os avanços institucionais na direção da chamada reforma urbana foram indiscutíveis. Especialmente na esfera institucional, isto pode ser evidenciado: novas leis, novos órgãos públicos, novos espaços de participação, por exemplo. No entanto, as cidades estão piorando e muito. Essa é uma verdade da qual não podemos fugir. Não há nada que indique uma mudança de rumo do crescimento predatório que nos acompanha há décadas⁹⁶.

A urbanização do mundo está implicando a urbanização da pobreza (cf. DAVIS, 2006; FIX; ARANTES & TANAKA, 2003). A mudança no quadro do poder mundial com crescente importância dos países emergentes e conseqüente crescimento do emprego formal não implica necessariamente cidades melhores. No Brasil podemos dizer que a sociedade está menos desigual – embora ainda constitua em uma das mais desiguais do mundo. Mas essa melhora social e econômica que se reflete no consumo não se reflete nas cidades.

Peter Marcuse lembra que a “noção do direito à cidade implica não apenas mudanças sociais, mas também mudanças espaciais” e que o inverso também é verdadeiro (ver MARCUSE

95. “As cidades pioraram” foi tema também do capítulo deste livro, “Formação e impasse do pensamento crítico sobre a cidade periférica”.

96. Poderíamos dizer que esse crescimento predatório tem séculos se considerarmos as descrições de Richard Burton sobre as cidades mineiras do século XIX, que apresentavam assoreamento dos córregos e rios devido ao desmatamento em suas cabeceiras por atividades de mineração. Ver BURTON, 1976.

et al., 2009: 252). Melhoras sociais podem impactar significativamente o modo de vida urbano. O aumento do desemprego, fonte de muitos problemas sociais, é fatal para as cidades. As políticas macroeconômicas impactam a sociedade e o território. Para dar um exemplo, o comemorado aumento da produção de automóveis no Brasil em 2008 e 2010 – e conseqüente aumento do PIB – tende a ser desastroso para as cidades. Estas exigem um olhar específico, o ambiente construído incorpora o território e o meio ambiente. Conjuntos habitacionais que muitos julgam ser soluções para o déficit habitacional podem trazer mais problemas do que constituir soluções como já demonstrou uma pródiga produção acadêmica – mencionada em mais de um capítulo deste livro – que analisou especialmente o quesito **localização urbana**.

A situação das cidades piorou muito nos últimos 30 anos e continuará a piorar, ainda que os investimentos em habitação e saneamento tenham sido retomados pelo governo federal a partir de 2003. Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles. A ausência de controle sobre o uso e a ocupação do solo – questão central para garantir justiça social e preservação ambiental – é evidenciada pela ocorrência de enchentes e desmoronamentos com centenas de vítimas fatais e milhares de desabrigados, fatos notáveis nas cidades de todo o país na temporada de chuvas dos anos de 2007, 2008, 2009 e 2010. As conquistas institucionais não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário cuja atitude especulativa foi potencializada pela introdução de investimentos maciços dos programas federais.

O Centro de Ciência do Sistema Terrestre do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – CST/Inpe e o Núcleo de População da Universidade Estadual de Campinas – (Nepo/Unicamp) coordenaram o estudo “Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas” aplicado inicialmente à RMSP, partindo de um diagnóstico da situação atual relativa a enchentes e inundações, escorregamento em encostas, doenças infecciosas, entre outros temas. Mantido o padrão atual de expansão da cidade – crescente impermeabilização do solo, densificação construtiva da ilhas de calor, poluição atmosférica, desmatamentos, lançamento de lixos em córregos e rios, ocupação precária de encostas – e diante do aumento da temperatura e pluviosidade (que já tem apresentado aumento a partir de 1950), os autores estimam que 20% da área expandida estará eventualmente sujeita a inundações e 11,7% estará sujeita a riscos por deslizamentos. As doenças respiratórias, que atualmente apresentam uma variância de 70% com alterações climáticas, tendem a se agravar assim como as epidemias que se tornaram comuns – dengue, leptospirose, apenas para lembrar algumas das conseqüências. Embora subestime o impacto causado pela precariedade da rede de esgoto, o estudo, que apresenta projeções mapeadas para as áreas vulneráveis da RMSP, mostra a piora de condições que, na atualidade, já torna a vida nessa metrópole imprevisível, pois ela fica paralisada e colapsada a cada acidente viário ou de metrô, chuva mais intensa, ventos mais fortes etc.⁹⁷

De todos os fatores que contribuem para a piora na condição de vida das metrópoles, o modelo de mobilidade baseado na matriz rodoviarista, especialmente no automóvel, e o relativo

97. “Contra novas tragédias Inpe entrega o mapa de vulnerabilidade de São Paulo”. Revista *Fapesp*, 171, mai./2010. São Paulo: Fapesp.

desprezo pelo transporte coletivo são, talvez, os de maior impacto. Em 2008, o Brasil produziu aproximadamente 2,8 milhões de automóveis de passageiros e comerciais leves. Estima-se que em 2010 a produção tenha sido de aproximadamente 2,9 milhões e em 2015, será de 3,9 milhões, a maior parte dos quais fica no país, que por sua vez, segundo estimativas, será o terceiro mercado mundial consumidor de automóveis até o fim da década⁹⁸. O produto das indústrias automobilísticas equivaleu a 13% do PIB em 1999 e 19,8% do PIB dez anos depois, em 2009.

Estudando o impacto do uso de combustíveis na saúde humana, o Instituto Nacional de Análise Integrada do Risco Ambiental, coordenado pelo Prof. Paulo Saldiva, da Faculdade de Medicina da USP, lembra que os picos de poluição do ar na Cidade de São Paulo são acompanhados por picos de morte por doenças do coração, além do conhecido impacto sobre as doenças respiratórias, e estima que o custo dessa poluição pode chegar a R\$ 1,5 bilhão anuais⁹⁹. Mais de 30,5 milhões de viagens por dia são realizados na RMSP. Elas são responsáveis por 40% das 2.400.000 toneladas de poluentes lançados à atmosfera por ano ou 6.575 toneladas por dia. Na capital de São Paulo circulam 3.000.000 de veículos por dia dos quais 1.200.000 se mantêm principalmente na região de maior renda, entre os rios Pinheiros e Tietê¹⁰⁰.

Para os moradores de qualquer metrópole brasileira não será necessário fazer tantas referências acadêmicas ou de levantamentos empíricos para lembrar que as cidades estão piorando e que não há nada no horizonte que pareça contrariar essa ten-

98. Segundo a PricewaterhouseCoopers, 2010.

99. "O fator humano". Revista *Fapesp*, n. 156, fev./2009. São Paulo: Fapesp.

100. CST/Inpe e Nepo/Unicamp, estudo citando a vulnerabilidade das megacidades brasileiras às mudanças climáticas.

dência. Basta a referência à vida diária, ainda que, aparentemente, cada um, independente da classe social, parece ir se acostumando àquilo que deveria ser considerado inaceitável: uma cidade inviável. Embora ninguém pareça estranhar, a dimensão da irracionalidade para com a saúde humana, os recursos naturais, a economia, entre outros aspectos, não é razoável. Mas há uma lógica nisso tudo como mostra a matriz rodoviarista e o PIB que ela gera. O transporte urbano não mereceu do governo federal a mesma importância da habitação, embora constitua um dos setores mais importantes para estruturação das cidades juntamente com a regulação para o uso e a ocupação do solo.

O acompanhamento das decisões sobre investimentos públicos ou privados nas cidades brasileiras, e em especial nas metrópoles, mostra que se mantém a lógica dos fundos públicos subsidiarem a produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário (ver FIX, 2007; FERREIRA, 2007; MARRICATO, 1999). O capital imobiliário mantém profissionais para o acompanhamento do orçamento público e da legislação urbanística já que eles incidem nos preços das localizações e, portanto, na valorização ou desvalorização de terrenos. Mas as empresas de construção pesada também exercem forte influência nas decisões sobre as obras de infraestrutura urbana. A relação entre empreiteiras de construção, a visibilidade de grandes obras viárias (cujo prazo deve manter uma lógica em relação aos prazos eleitorais) e as doações para o financiamento de campanhas eleitorais parece ser uma chave que explica muito do investimento público nas cidades.

Apenas para dar um exemplo, esse poder das empreiteiras como orientadoras dos investimentos públicos urbanos explica porque São Paulo teve como prática o tamponamento de córregos substituindo o desenho do seu sistema hídrico por um

sistema de avenidas. Delmar Mattes mostra claramente como essa prática de décadas – expandida como modelo para outras cidades brasileiras – torna cara e inviável a manutenção das galerias subterrâneas que, além do mais, são insuficientes e insustentáveis do ponto de vista da macrodrenagem da cidade, cuja superfície é crescentemente impermeabilizada. O mesmo erro cercou a retificação de rios que aceleraram o fluxo das águas em períodos de grande precipitação.

Não se pode ignorar a ajuda que uma certa engenharia dá a esses modelos equivocados. O Plano de Avenidas de Prestes Maia, que é colado a esse paradigma, foi e continua sendo festejado até nossos dias. A pavimentação de avenidas em fundos de vales – calhas naturais de escoamento das águas – tem merecido também o apoio popular. A visibilidade das obras é critério muito forte para as decisões de investimento.

Apesar de contar com uma empresa de saneamento que está entre as maiores do mundo e constituir um sucesso em bolsas internacionais, o saneamento das cidades paulistas cuja concessão está com a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), deixa muito a desejar. Basta lembrar que os rios da RMSP funcionam como grandes canais receptores de esgotos, enquanto que estações de tratamento de esgotos continuam ociosas como é o caso da Estação de Barueri, construída durante o Regime Militar, a partir de 1978.

Com poucos exemplos aplicados a São Paulo, os quais infelizmente são repetidos em todo o Brasil, sem fazer, portanto, um levantamento exaustivo, pretendeu-se evidenciar a falta de racionalidade que acompanha o crescimento e os investimentos em nossas cidades, tomando como critério para essa racionalidade a sustentabilidade ambiental, o bom aproveitamento

dos recursos públicos e a saúde humana em relação ao ambiente construído.

Uma análise mais rigorosa deveria destacar as conquistas feitas nas prefeituras municipais durante os últimos 30 anos – orçamento participativo, corredores de ônibus, bilhete único, participação nos projetos habitacionais e direito à arquitetura, novas políticas para moradores de rua, reciclagem de lixo, parques lineares etc. – e perguntar por que essas conquistas não se generalizaram a ponto de constituir um outro patamar de desenvolvimento urbano. Iniciativas pontuais persistem como a incorporação da urbanização de favelas nos programas federais, o programa de parques lineares na Cidade de São Paulo (ainda que desconhecendo direitos humanos elementares) e a reciclagem do lixo em Belo Horizonte. Mas a barbárie dá o tom mais geral.

Sobre frustração e esperança

Para concluir, há algo de novo nas cidades que possa se contrapor a esse quadro de impasse? Ou, como diria David Harvey, podemos perceber “espaços de esperança” nas cidades? (ver HARVEY, 2004). Essa pergunta é registrada insistentemente cada vez que as análises aqui sistematizadas são expostas em conferências e seminários. As academias, os governos, e até mesmo a grande mídia, parecem suportar críticas quando assumem a forma abstrata. Mas há uma atitude de rejeição quando a crítica é acompanhada de abundante levantamento empírico que mostra a gravidade e urgência da condição urbana metropolitana. Parece haver bastante resistência para encarar que “batemos no teto”, porque isso implica abandonar a posição confortável do “piloto automático” exatamente quando se feste-

ja o crescimento econômico, o protagonismo internacional do país e a retomada da produção de moradias.

Durante o Governo Lula assistimos o auge e o declínio dos movimentos progressistas que tomavam a cidade com um *approach* holístico e democrático. (Ou será que o declínio teve início antes disso?) Crescentemente, durante os 8 anos, as forças sociais organizadas foram se desmobilizando e fragmentando – se compararmos com o vigor que acompanhou a luta e a aprovação da CF de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, enquanto que os espaços de participação institucional foram se ampliando. Aparentemente, em 2010, o que restou de sujeitos que definem as políticas relativas às cidades é um número pequeno de indivíduos progressistas, no aparelho de Estado (MCidades, Caixa, prefeituras, governos estaduais) e os empresários, principais interlocutores dos governos, única classe coesa e organizada. Desde os primeiros momentos estes não jogaram o peso de sua representação nos conselhos participativos – de habitação ou das cidades nos três níveis de governo – e buscaram ligação direta com o a Presidência da República e a Casa Civil. O Cndes (Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), criado para atuar em relação direta com a presidência, abriu espaço para tanto. De um lado, a profusão de conselhos – sobre diversos temas, em vários níveis da federação – ocupou as lideranças sociais que tiveram atendidas suas demandas fragmentadas por movimentos e regionalmente. Por outro, os empresários emplacaram suas propostas no PMCMV, que há muito estavam sendo ensaiadas, diretamente com o Planalto Central. Dessa forma, o governo atendeu aos diversos interesses, enquanto que uma visão mais sistêmica da Política Urbana e Metropolitana foi esquecida.

Não se pode descartar os expedientes de cooptação como a ligação direta de lideranças presentes nos Conselhos e Confe-

rências Nacionais com alguns ministros. Vários deles atendiam-nas diretamente pelo celular. O pagamento de viagens aéreas, algumas até internacionais, estadias em hotéis, frequência em bons restaurantes propiciados pelo Estado não significam pouco em uma sociedade tão desigual como a brasileira.

Não há evidências de que o governo jogou-se como um todo na tarefa de cooptação. A extensiva escala da desmobilização e esvaziamento dos movimentos sociais ainda exige maior reflexão, assim como a fragmentação das forças que se reuniam, apesar das divergências, em torno da proposta de Reforma Urbana. Não se pode descartar que a imobilização se deve à satisfação dos setores populares com a melhoria das condições de vida dada pelo crescimento econômico e pelas políticas sociais distributivas¹⁰¹. Nem se pode subdimensionar determinantes que têm origem no capitalismo global e seu sucesso em derrotar as forças de esquerda e ampliar a disseminação do fetichismo da mercadoria mesmo entre os pobres. Nunca é demais lembrar que o capitalismo produz mais do que mercadorias, desejos e necessidades. A felicidade é um estilo de vida que solapa as referências da vida diária para colocar em seu lugar uma ficção que pode ser experimentada num pequeno *gadget* eletrônico. Nele está a referência de um outro mundo, um outro padrão tecnológico, um outro patamar de conhecimento, uma outra possibilidade de fruição dos sentidos, como se fosse mágica se comparado com as agruras vividas no dia a dia dos pobres, com maior severidade para mulheres e negros (homens e mulheres), na grande metrópole.

101. Segundo relatório do Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), 26/08/10, 97% das categorias de trabalhadores conseguiram reajustes de salários maiores do que a inflação no ano de 2010. Em 2008 essa proporção foi de 83% e em 2009, 93%. Os ganhos, entretanto, ficaram abaixo dos ganhos gerais de produtividade das empresas.

A esperança não está no avanço institucional dos programas públicos (embora o Programa de Urbanização de Favelas e de Regularização Fundiária sejam marcos consideráveis), nem no avanço dos investimentos, e ampliada participação institucional, embora não se possa ignorá-los ainda que tragam em si algum vírus da desmobilização política.

A esperança está na emergência de novos movimentos de jovens moradores das periferias urbanas, notadamente ligados à cultura e à arte¹⁰². Há também a emergência de novos movimentos urbanos que vão além da “política de resultados” e que lutam pelo direito à cidade retomando ocupação de imóveis ociosos como acontece no centro de São Paulo e em Belo Horizonte, na segunda metade de 2010. Os novos movimentos se expressaram especialmente no Fórum Social Urbano, iniciativa paralela e crítica em relação ao V Fórum Urbano Mundial, promovido pelo Programa UN-Habitat da ONU, em março de 2010, no Rio de Janeiro. Ao invés de abrigar-se no guarda-chuva (atualmente) conservador do Programa UN-Habitat que pretendia representá-los, organizaram um movimento autônomo, o que constitui uma atitude demarcatória desde a inclusão de ONGs e movimentos sociais na II Conferência Internacional dos Assentamentos Humanos, ocorrida em Istambul em 1996, organizada pela ONU. Para além do tema das cidades, existe um evidente esforço

102. Ver. Cooperifa (Cooperativa Cultural da Periferia) [Disponível em <http://cooperifa.blogspot.com/>]. • Ver também inéditos grupos de teatro que se consolidaram com o movimento Arte contra a Barbárie, sob incentivo da Lei Municipal de Fomento ao Teatro em São Paulo, Lei 13.279, de 08/01/02 [Disponível em <http://outrapolitica.wordpress.com/2008/06/06/a-lei-de-fomento-ao-teatro-em-Sao-Paulo>]. Ver ainda as ações de ocupação de imóveis no centro de São Paulo no segundo semestre de 2010 pela Frente de Luta por Moradia [Disponível em <http://www.portalfilm.com.br/luta-historico>].

para a reunificação dos movimentos sociais em torno de uma proposta que unifique camponeses e militantes urbanos¹⁰³.

O “direito à cidade” ou a inconformidade para com a injustiça urbana não são criações absolutas ou a-históricas, porém, tudo leva a crer que são fontes perenes de conflitos, ainda que estes apresentem mudanças com a dinâmica social. David Harvey critica a suposta neutralidade do discurso sobre direitos sociais e civis, lembrando que na prática, eles dependem do exercício do poder político, em especial, de como são tomadas as decisões no sistema judiciário. Mas, negando uma leitura marxista que poderia levar à paralisação, o mesmo autor lembra em seguida que “o sentido de injustiça tem sido historicamente uma das mais potentes fontes a animar a busca da mudança social” (HARVEY; apud MARCUSE et al., 2009: 41).

A retomada da unidade na luta pelo direito à cidade e pela justiça urbana certamente recuperará o patamar já conquistado para usá-lo como novo ponto de partida. O avanço nas formulações técnicas e políticas faz parte da memória social que deverá aguardar uma nova correlação de forças para voltar à cena. Nessa retomada, a questão ambiental certamente ganhará um espaço central nas propostas de Reforma Urbana, já que é evidente a insustentabilidade do padrão de vida que o capitalismo está estendendo para os BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China, e para os países mais pobres nos quais a fome ainda é um grande problema a ser vencido. Há um evidente limite que questiona toda uma forma de produzir e viver.

103. São exemplos da CMS (Coordenação dos Movimentos Sociais), a Assembleia Popular e a Via Campesina, que reúnem forças que reivindicam mudanças estruturais e mantêm uma posição relativamente independente do governo federal, conferindo-lhe por vezes um apoio crítico. Para mais informações, acompanhar a leitura do *Jornal Brasil de Fato* [Disponível em www.brasildefato.com.br].