

GILBERTO MARINGONI E  
JULIANO MEDEIROS (ORGS.)

# CINCO MIL O BRASIL NA ERA DIAS DO LULISMO

FUNDAÇÃO  
LAURO CAMPOS



## ERMINIA MARICATO<sup>1</sup> E LUCIANA ROYER<sup>2</sup>

*Diante da perda de governabilidade e do avanço das forças conservadoras, os governos Lula e Dilma responderam com alargamento da política de alianças. Embora centrais, essas ações não impedem a constatação de que a ausência da agenda prevista na proposta de Reforma Urbana cobrou seu preço. Distribuição de renda não basta para melhorar as condições de vida urbana, ainda mais em um país no qual o mercado formal deixa de fora, no exílio da periferia, mais de 50% das populações das cidades*

A política urbana e habitacional do período do lulismo (2003-2016) foi precedida de um ciclo virtuoso de política urbana praticada, especialmente, nas prefeituras municipais, durante período de ajuste econômico, ou seja, de contenção de investimentos públicos em políticas sociais. Durante o lulismo se dá a retomada de investimentos em políticas sociais em nível federal e em larga escala, o que inclui obras de infraestrutura e moradia nas cidades. O resultado, entretanto, especialmente sobre o projeto desenvolvimentista praticado após a crise econômica internacional de 2008, no contexto dos megaeventos, Copa e Olimpíadas, não garantiu melhoria das condições de vida urbana para a massa trabalhadora, apesar do avanço na distribuição da renda e ampliação do consumo individual e familiar.

Durante a luta contra a ditadura, movimentos sociais e movimentos operários construíram novas organizações e novas entidades que deram origem à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e ao Partido dos Trabalhadores (PT). A representação às lideranças de esquerda nos sindicatos, nas universidades e aos grupos que tinham optado pela luta armada foi acompanhada por uma política econômica que era, ao mesmo tempo, concentradora de renda e desenvolvimentista.

<sup>1</sup> Professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP).

<sup>2</sup> Professora Doutora da FAU-USP.

Durante a década de 1970, o governo militar manteve altos indicadores de crescimento econômico e emprego com investimentos públicos na área de construção. Na primeira metade da década os investimentos priorizaram a construção de infraestrutura econômica e, na segunda metade, habitação, mobilidade urbana e saneamento. Para o financiamento das obras foram criados dois fundos, um público (ou semipúblico), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e um privado: Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimos (SBPE)<sup>3</sup>. O período foi denominado, pelo *marketing* governamental, de “milagre brasileiro”.

Apesar de voltadas à reprodução da força de trabalho, as obras da segunda metade dos anos 1970 nunca deixaram de seguir a orientação dos interesses dos capitais, em especial, das empreiteiras de construção civil, dos incorporadores imobiliários e dos proprietários de terra. A orientação dos investimentos, portanto, não seguiu as grandes necessidades das massas populares que migravam para as metrópoles compondo um movimento muito intenso.

Os conjuntos habitacionais, de baixa qualidade arquitetônica e construtiva, situavam-se invariavelmente em localizações inadequadas e as obras de mobilidade – como foi o caso dos traçados dos metrô de São Paulo – dialogavam mais com a valorização imobiliária do que com as necessidades sociais. Apenas em relação ao saneamento, é preciso reconhecer que a extensão das redes de água tratada teve um impacto na mortalidade infantil, embora os serviços tenham sido compulsoriamente concentrados em grandes companhias de saneamento<sup>4</sup>.

Devido ao intenso processo de migração, à concentração de renda e às obras urbanas que não atendiam exatamente às necessidades populares, movimentos sociais começaram a surgir como novos personagens na cena urbana<sup>5</sup>.

#### *A crise dos anos 1980*

Com a crise econômica que tem início nos anos 1980, as migalhas do “milagre econômico”, decorrente do projeto desenvolvimentista do governo da ditadura, que alimentavam a construção das periferias metropolitanas ilegais, cessaram. Os movimentos urbanos deram suporte às greves operárias do ABC que viriam a mudar a história do país. A ditadura civil-militar se enfraquece. Novos partidos são criados, outros saem da clandestinidade. Em 1985 a ditadura termina formalmente e, em 1988, uma nova Constituição federal é promulgada trazendo, pela primeira vez, dois artigos referentes ao tema urbano.

As aberturas democráticas avançaram em várias frentes: nos movimentos sociais e sindicais, mas também no sistema parlamentar, nas universidades e nos poderes locais onde era possível eleger prefeitos. O Movimento de Reforma Urbana foi constituído nacionalmente por lideranças sociais, pesquisadores, professores, Organizações Não Governamentais (ONGs), intelectuais, religiosos, arquitetos, en-

<sup>3</sup> Erminia Maricato, *Indústria da construção e política habitacional* (Tese de doutorado, São Paulo, FAU-USP, 1984).

<sup>4</sup> Idem, *A política habitacional do regime militar* (Petrópolis, Vozes, 1987).

<sup>5</sup> Emir Sader, *Quando novos personagens entram em cena* (São Paulo, Paz e Terra, 1988).

genheiros, advogados, assistentes sociais, entre outros. Com o avanço na correlação de forças, seus integrantes foram ganhando espaço nos parlamentos e executivos municipais. De uma orientação contra o Estado passaram a ocupar espaço no aparelho de Estado.

### *A democracia direta nos poderes locais*

Os governos locais que seguiam a nova orientação política se autodenominavam “Prefeituras democrático populares”. O programa mais conhecido implementado por meio da democracia direta foi o Orçamento Participativo (OP). Seu sucesso foi tão grande que são contabilizadas mais de 2,8 mil experiências em todo mundo<sup>6</sup>. Mas foram notáveis também as experiências de recuperação de áreas precárias, ou urbanização de favelas. Foi desenvolvido um conhecimento original no Brasil para recuperar esses locais. Áreas ocupadas sem a participação do Estado ou do mercado, que concentram inúmeros problemas como falta de urbanização, falta de saneamento, risco de desmoronamentos, enfim, mazelas decorrentes de um urbanismo sem regras ou recursos<sup>7</sup>.

A construção de novas moradias também revelou um caminho original. Movimentos sociais contaram com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, pagos pelos poderes municipais, para assegurar moradias com qualidade arquitetônica e construtiva, além de resultarem em preços baixos quando contaram com a participação dos moradores nas construções, seguindo modelo inspirado nas cooperativas uruguaias<sup>8</sup>.

Em relação à mobilidade urbana a contenção de recursos levou a dar prioridade aos corredores de ônibus com integração modal.

O sucesso das administrações de esquerda, especialmente do PT, nos governos locais, ganhou uma marca: “modo petista de governar”. Por esse motivo, entre outros, a eleição de Lula para a presidência do Brasil foi cercada de muita expectativa.

### *Criação do Ministério das Cidades*

Uma das características das lutas sociais e mesmo dos partidos de esquerda, durante os anos do lulismo, foi a priorização absoluta de conquistas institucionais. Vamos destacar as construções de organismos estatais, como o Ministério das Cidades, e de um arcabouço legal voltado para a regulação de assuntos urbanos.

<sup>6</sup> Ver Tarso Genro e Ubiratan de Souza, *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre* (São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1997) e Osmany Porto de Oliveira, *Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo* (São Paulo, Annablume, 2016).

<sup>7</sup> Rosana Denaldi, *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses* (Tese de doutorado, São Paulo, FAU-USP, 2003).

<sup>8</sup> Ver Nabil Bonduki, *Arquitetura & Habitação Social em São Paulo 1989-1992* (Catálogo de exposição montada na II Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 1993); Reginaldo Ronconi, *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários, com organização da força de trabalho em regime de mutirão* (Dissertação de Mestrado, Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, EESC-USP, 1995) e Caio Santo Amore, *Lupa e telescópio: o mutirão em foco* (Dissertação de Mestrado, São Paulo, FAU-USP, 2004).

O Projeto Moradia foi uma das propostas elaboradas no ano de 2000, no Instituto Cidadania – presidido por Luiz Inácio Lula da Silva – visando apresentar soluções para o problema da habitação no Brasil<sup>9</sup>. Propôs integrar esforços dos três níveis de governo e instâncias de participação social por meio do Sistema Nacional da Habitação e buscou uma solução para o financiamento que incluiu subsídios às faixas mais baixas de renda. Mas, acima de tudo o Projeto Moradia buscou combater a visão de que o problema da moradia se restringe à unidade habitacional pronta, mas é parte essencial da cidade e impõe, por isso, soluções múltiplas. Dá forte destaque à terra urbana e à localização da habitação na cidade. Como veremos adiante, esse último pilar do Projeto Moradia foi ignorado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009.

Foi o Projeto Moradia que fundamentou a proposta de criação do Ministério das Cidades, o que aconteceu com a eleição de Lula em 2002. O Ministério foi estruturado em quatro eixos ou Secretarias Nacionais de políticas públicas nas áreas de:

- a) saneamento (que terminou por incluir, água, esgoto, drenagem e coleta de resíduos sólidos);
- b) mobilidade urbana;
- c) habitação;
- d) programas urbanos estruturantes.

É preciso levar em conta as competências constitucionais que reservam aos municípios o papel protagonista em relação ao desenvolvimento urbano; o que acabou por circunscrever as ações diretas do Ministério.

Visando instituir as esferas de participação social, já que o Ministério era uma reivindicação dos movimentos sociais urbanos, foram criados a Conferência Nacional das Cidades, em 2003, reunindo delegados eleitos em reuniões municipais e estaduais, e o Conselho das Cidades, em 2004, composto por representantes de setores sociedade relacionados à produção das cidades.

A equipe comandada por Olívio Dutra, que apresentava um perfil de esquerda e tinha compromissos históricos com a reforma urbana, ficou no Ministério apenas durante dois anos e meio. As denúncias relativas ao processo que ficou conhecido por mensalão, em 2005, enfraqueceu a condição do governo federal no Congresso Nacional e a busca de governabilidade fez com que o Ministério das Cidades fosse oferecido ao Partido Progressista (PP), de perfil conservador.

Com o novo comando do Ministério, em que pese a permanência de alguns quadros de esquerda, a política urbana foi vista, cada vez mais, como um conjunto de obras. A participação dos movimentos sociais nos canais institucionais, – Conferências das Cidades e Conselho das Cidades –, entretanto, não perdeu o vigor e nem sofreu qualquer descontinuidade, ao contrário, aumentou com a institucionalização.

Em que pese a febre participativa que acompanhou todas as Conferências das Cidades, que reuniram delegados eleitos a partir dos municípios brasileiros, os mo-

<sup>9</sup> O Projeto Moradia está disponível: <erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/projeto-moradia.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2017.

vimentos sociais não sustentaram o caráter inicial transformador, democratizador e reformista, na política do Ministério. Para dar um exemplo, a obsessão com as conquistas legais esteve presente inclusive na 5ª Conferência das Cidades, de 2015, quando a crise urbana, econômica e política já era muito evidente.

Aparentemente, os eventos de junho de 2013 não tiveram a menor repercussão nesses grandes encontros nacionais. Nessa ocasião, em 2015, a Conferência aprovou, com muito entusiasmo, a proposta de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, isto é, mais um projeto de lei e nova proposta de arranjo institucional se juntava ao largo arcabouço já conquistado, mas que pouco impacto garantia à vida dos trabalhadores nas periferias ignoradas e segregadas.

#### *O novo arcabouço legal urbano*

A partir da Constituição de 1988 foi criado um conjunto de leis relativo aos temas urbanos que constituem um quadro absolutamente inovador na história do Brasil. Os movimentos ligados à Reforma Urbana apresentaram uma Emenda Constitucional de Iniciativa Popular assinada por 130 mil eleitores e, nas negociações com o chamado “Centrão” (setores relativamente conservadores presentes na Assembleia Nacional Constituinte), lograram aprovar parte de suas demandas dentre as quais se destacam a “função social da propriedade” e a “função social da cidade”. Mas a regulamentação dos artigos constitucionais conquistados – 182 e 183 – se daria apenas após treze anos, com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei federal 10.259/01.

Após a vitória eleitoral do PT para a Presidência da República, em 2003, essa orientação de reforma legal e modernizante ganhou impulso mais forte e que se manteve mesmo quando as forças conservadoras foram conquistando mais espaços no governo federal, por meio da ampliação de alianças.

Seguem as principais conquistas institucionais, incluindo organismos criados e leis aprovadas desde a Constituição de 1988:

- \* 1988 – Artigos 182 e 183 da Constituição Federal;
- \* 2000 – Emenda Constitucional n. 29 assegura direito à moradia;
- \* 2001 – Estatuto da Cidade Lei Federal n. 10.257/01;
- \* 2003 – Criação do Ministério das Cidades;
- \* 2003, 2004, 2005, 2007, 2010, 2013, 2016 – Conferências Nacional das Cidades;
- \* 2004 – Conselho Nacional das Cidades;
- \* 2005 – Lei Federal de Consórcios Públicos n. 11.107/05;
- \* 2005 – Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação Social n.11.124/05;
- \* 2007 – Lei Federal do Saneamento Básico n. 11.445/07;
- \* 2007 – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- \* 2009 – Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e PAC 2;
- \* 2011 – PMCMV 2;
- \* 2011 – Lei Federal dos Resíduos Sólidos n.12.305/10;
- \* 2012 – Lei Federal da Mobilidade Urbana n. 12.587/12;
- \* 2015 – Estatuto da Metrópole n. 13.089/15.

## Crédito habitacional e infraestrutura urbana: preparando o Estado para investir

A Política de Desenvolvimento Urbano elaborada no Ministério das Cidades, em 2004, reunindo o acúmulo de militantes profissionais, acadêmicos e sociais, está registrada nos nove *Cadernos do Ministério das Cidades*<sup>10</sup> lançados durante a Conferência Nacional de 2005, exatamente quando a equipe que criou o Ministério teve de deixá-lo. Vamos nos restringir a relatar a construção do ambiente regulatório que permitiria avançar nos investimentos na área de habitação, um dos temas mais demandados por movimentos sociais, prefeituras e empresários.

Um dos apontamentos feitos pelo Projeto Moradia, a partir de análises e diagnósticos acadêmicos e profissionais, foi o nível restrito de oferta habitacional pelo mercado imobiliário formal. Ou seja, nem mesmo a classe média conseguia acessar imóveis produzidos pelo mercado pela falta de unidades ofertadas e pela falta de crédito com condições favoráveis. As mudanças legais promovidas a partir de 2004 contribuíram decisivamente para “destravar” esse mercado de crédito e aumentar a produção de novas unidades habitacionais. Tratava-se de vencer as barreiras colocadas pelo ajuste fiscal cujo monitoramento era feito, nessa ocasião, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

A partir de 2005, as contratações com recursos do SBPE e do FGTS atingiram um ápice que ficou conhecido como o *boom* imobiliário do governo Lula. A chamada “melhoria do ambiente regulatório” resultou em uma maior segurança jurídica para incorporadores, construtores, e investidores, o que impactou o aumento do número de construções financiadas.

O aumento do crédito imobiliário com recursos da poupança impactou também os financiamentos pelo FGTS. O Conselho Curador, em conjunto com o órgão operador do FGTS, a Caixa Econômica Federal, implementou uma série de medidas visando a resolução de aspectos legais, institucionais e técnico-operacionais do Fundo.

Assim, desde 2003, programas, processos e procedimentos foram aprimorados, incluindo melhorias na avaliação de risco de crédito para pessoas físicas e jurídicas.

A partir de 2004, verifica-se um aumento na utilização dos recursos do FGTS nas áreas de saneamento ambiental e de habitação. Essa foi uma conquista da equipe de Saneamento do Ministério das Cidades em negociação direta com o FMI e abriu um espaço fundamental ao excluir do superávit primário esses investimentos. Essa mudança permitiu que os investimentos em saneamento pudessem ser efetivados junto a estados, municípios e empresas, buscando a diminuição do histórico déficit do setor cujo repasse dependia, por contrato, do FMI.

Em 2004, outra importante mudança contra o ajuste fiscal foi feita pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Conselho Curador do FGTS no sentido de ampliar o acesso às faixas de menor renda aos recursos do Fundo. Ao instituir um programa de aplicação de recursos e elaboração de proposta orçamentária para o período de 2005 a 2008, por meio da Resolução CCFGTS n. 460, foi instituído

<sup>10</sup> Os Cadernos do Ministério das Cidades podem ser encontrados em: <erminiamaricato.net/cadernos-mcidades/>. Acesso em: 4 abr. 2017.

também um novo modelo de concessão de subsídios: “dirigidos a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta de até R\$ 1.500,00. Essas diretrizes e a nova forma de concessão dos descontos [...] permitiram que os recursos do Fundo alcançassem efetivamente a população de mais baixa renda, até um salário mínimo”.

Esse desconto é na verdade um subsídio destinado diretamente à pessoa física que contrata um financiamento com recursos do FGTS e cuja renda familiar bruta atenda o limite de renda (em 2004, R\$ 1.500,00). Esse subsídio tem sua origem em recursos oriundos de parte do rendimento do FGTS em aplicações financeiras (“diferencial entre as aplicações financeiras do Fundo [à taxas de juros praticadas pelo mercado] e as taxas de remuneração pagas às contas vinculadas ao Fundo”). Dessa forma, esses recursos não têm obrigatoriedade de retorno e podem ser utilizados “a fundo perdido”, ampliando a capacidade de atendimento do FGTS às faixas de menor renda.

Esse modelo iniciado na Resolução CCFGTS n. 460 resultou, depois de estudos desenvolvidos no âmbito do Plano Nacional de Habitação (*PlanHab*), no modelo de subsídio do Programa Minha Casa Minha Vida. O subsídio do PMCMV é um dos principais responsáveis pelo aumento significativo do crédito do FGTS para rendas até seis salários mínimos. Vale salientar que na história do FGTS essa focalização do subsídio é inédita.

#### *PAC e PMCMV: a retomada do investimento*

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, marcaram a retomada de investimentos vultosos em infraestrutura urbana nas cidades brasileiras desde a década de 1980.

A atuação do PAC foi estruturada em três eixos: infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos), infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, refino, petroquímica e H-Bio, revitalização da indústria naval, combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (Luz para Todos, metrô, recursos hídricos, habitação, saneamento).

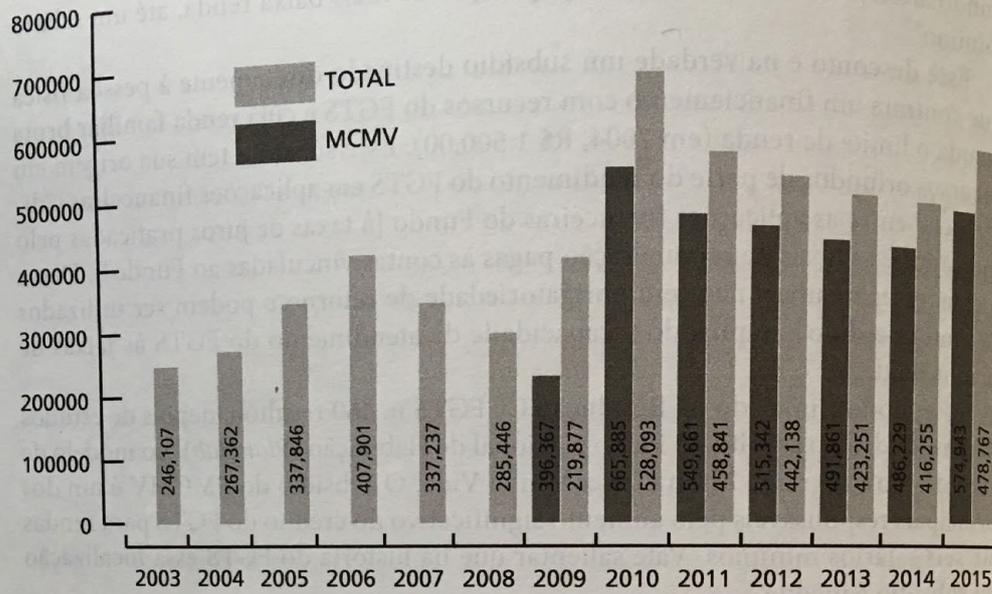
Os recursos alocados vieram das fontes já conhecidas como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do FGTS, entre outras. A grande novidade foi a entrada significativa de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), no desenvolvimento urbano, em programas federais de larga escala, especialmente de urbanização de assentamentos precários.

Os recursos investidos no PAC no período de 2007 a 2012 nas ações de desenvolvimento urbano (saneamento, prevenção em áreas de risco, pavimentação, mobilidade urbana e urbanização de assentamentos precários) alcançam mais de 82 bilhões de reais. Já no PMCMV, de 2009 a 2014, foram gastos 172 bilhões de reais entre recursos do FGTS e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), recursos oriundos do Orçamento Geral da União, para aproximadamente 3,5 milhões de unidades habitacionais contratadas no âmbito do programa.

## Cinco mil dias: o Brasil na era do lulismo

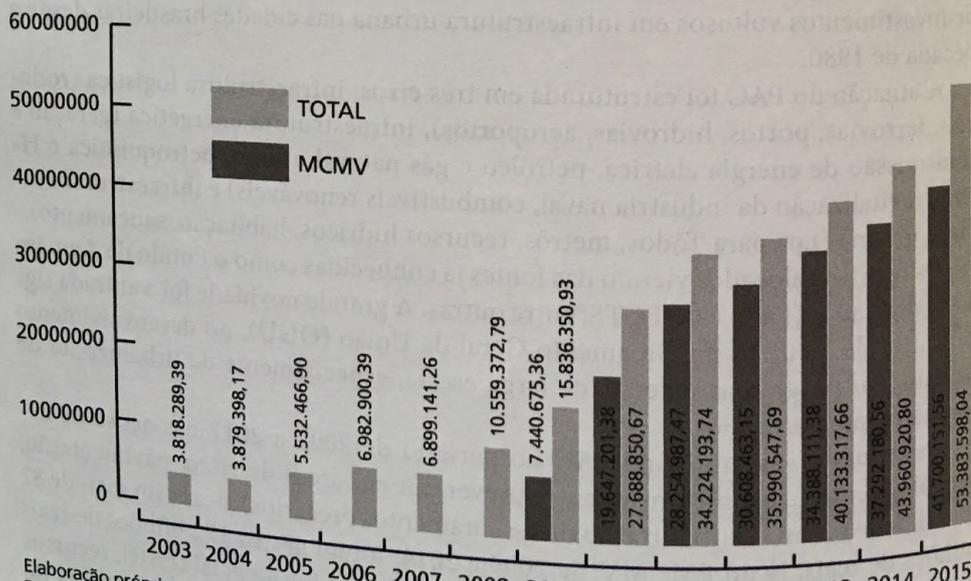
Os gráficos a seguir mostram os significativos números dos investimentos em habitação:

Contratação com Recursos do FGTS - Comparação MCMV e Total (Número de Unidades)



Elaboração própria a partir de dados da CBIC ([www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)). Fonte dos dados primários: Caixa Econômica Federal

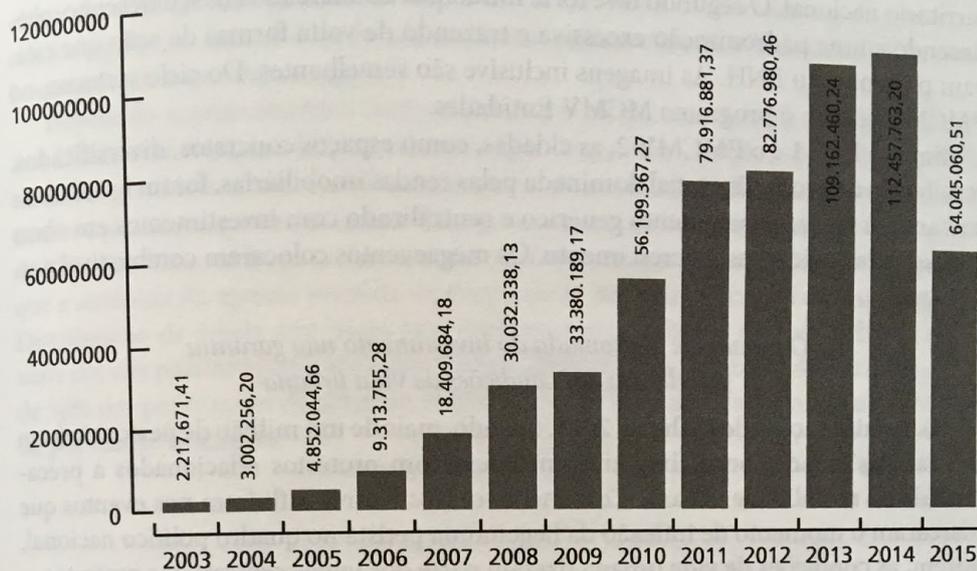
Contratação com Recursos do FGTS - Comparação MCMV e Total (Valor do empréstimo - em mil R\$)



Elaboração própria a partir de dados da CBIC ([www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)). Fonte dos dados primários: Caixa Econômica Federal

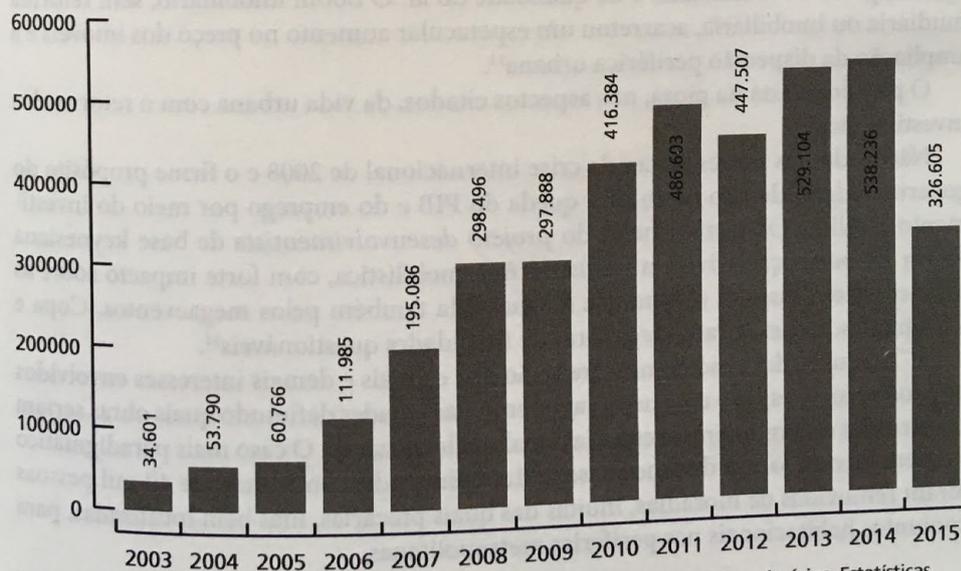
## A política urbana e de habitação

Contratação com Recursos do SBPE (em mil R\$) concedidos no período



Elaboração própria a partir de dados da CBIC ([www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)). Fonte dos dados primários: Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/Bacen

Contratação com Recursos do SBPE (Número de unidades)



Elaboração própria a partir de dados da CBIC ([www.cbic.org.br](http://www.cbic.org.br)). Fonte dos dados primários: Estatísticas Básicas-SBPE-SFH/Bacen

Há uma diferença significativa entre o PAC e o PMCMV. O primeiro dialogava mais com as condições específicas de cada cidade, especialmente as áreas precárias, descentralizando decisões e atribuindo maior autonomia ao poder municipal ou esta-

dual. Os resultados das ações de urbanização de favelas foram significativos em todo território nacional. O segundo teve forte influência do mercado em seu desenho, obedecendo a uma padronização excessiva e trazendo de volta formas de ação que estavam presentes no BNH. As imagens inclusive são semelhantes. Do ciclo virtuoso, no PMCMV sobrou o programa MCMV Entidades.

Entre o PAC 1 e o PMCMV 2, as cidades, como espaços concretos, diversificados, resultantes de produção social dominada pelas rendas imobiliárias, foram ignoradas e passaram a merecer tratamento genérico e centralizado com investimentos em obras geridas pelas máquinas do crescimento. Os megaeventos colocaram combustível nessa fogueira.

*O paradoxo: a retomada do investimento não garantiu a melhoria das condições de vida urbana*

As manifestações de junho de 2013, quando, mais de um milhão de pessoas saíram às ruas das cidades brasileiras, tiveram início com protestos relacionados à precariedade da mobilidade urbana. Certamente outros fatores influíram nos eventos que marcaram o momento de inflexão da hegemonia petista no quadro político nacional, porém, as condições de vida urbana fizeram parte dos temas centrais dos protestos.

De fato, os dados divulgados pela Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), em seu site, mostram uma queda nas condições de mobilidade nas cidades. A desoneração fiscal para a compra de automóveis potencializou a predominância do veículo privado motorizado como centro da matriz de mobilidade urbana acarretando a piora da mobilidade e da qualidade do ar. O boom imobiliário, sem reforma fundiária ou imobiliária, acarretou um espetacular aumento no preço dos imóveis e a ampliação da dispersão periférica urbana<sup>11</sup>.

O paradoxo está na piora, nos aspectos citados, da vida urbana com o retorno dos investimentos.

Não podemos nos esquecer da crise internacional de 2008 e o firme propósito do governo federal de não permitir a queda do PIB e do emprego por meio do investimento público. Os carros chefes do projeto desenvolvimentista de base keynesiana foram a Construção Civil e a Indústria Automobilística, com forte impacto sobre as cidades. Além disso, a conjuntura foi marcada também pelos megaeventos, Copa e Olimpíadas, que exigiram megaobras de finalidades questionáveis<sup>12</sup>.

A "máquina do crescimento" (reunião dos capitais e demais interesses envolvidos na produção do espaço urbano) se apoderou das cidades definindo quais obras seriam construídas e, com interesse especial, qual sua localização. O caso mais paradigmático foi, sem dúvida, o Rio de Janeiro, sede das Olimpíadas, onde mais de 40 mil pessoas foram removidas de moradias, muitas das quais precárias, mas bem localizadas, para conjuntos habitacionais nas periferias metropolitanas.

<sup>11</sup> Erminia Maricato, *Para entender a crise urbana* (São Paulo, Expressão Popular, 2015).

<sup>12</sup> Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein et al. (orgs.), *A copa do mundo e as cidades* (Niterói, Eduff, 2014).

As manifestações contra a remoção de pessoas pelas obras da Copa e depois pelas obras das Olimpíadas ganharam importância nacional. A emergência de protestos contra o governo federal e de forças de direita prepararam os eventos de 2013 e colaboraram com o que veio a seguir<sup>13</sup>.

Depois de acontecimentos como o Brexit e a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos da América (EUA) sabemos que forças mais amplas estavam presentes na definição dos destinos do lulismo. À perda de governabilidade e avanço das forças conservadoras, os governos Lula e Dilma responderam com alargamento da política de alianças. Mas, embora centrais, essas explicações não impedem a constatação de que a ausência da agenda prevista na proposta de Reforma Urbana cobrou seu preço. Distribuição de renda não basta para melhorar as condições de vida urbana, ainda mais em um país no qual o mercado formal deixa de fora, no exílio da periferia, mais de 50% das populações de urbanas. E isso tem a ver com as cidades onde moram 84% da população brasileira.

<sup>13</sup> Apesar dos acontecimentos que culminaram com o golpe que destituiu a presidenta eleita Dilma Rousseff, o ano de 2013 revelou também a emergência de movimentos novos, formados principalmente por jovens, na cena política brasileira como são os casos do Movimento Passe Livre (MPL), Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), Levante Popular da Juventude, Jornalistas Livres, Mídia Ninja, entre outros. Mas este texto não se ocupa do tema.