

O fim de um ciclo: avanços e limites da política urbana no Brasil

Lucas Eduardo Gaspar¹

No ano de 2011 Erminia Maricato escreveu a obra *O Impasse da política urbana no Brasil*, livro que conta com a republicação de uma série de textos escritos por Erminia Maricato, que apesar dos temas variados convergem em suas formulações e proposições quando pensamos no impasse da política urbana brasileira atual e no futuro das cidades, partindo então da análise das transformações estruturais do capitalismo brasileiro no fim da primeira década de XXI.

Erminia Maricato, atualmente é professora titular de Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Maricato em 2002 participou do governo de transição FHC/Lula e formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades na qual permaneceu como ministra-adjunta de 2003 a 2005. Tem reconhecido trabalho e publicações na área de urbanismo e políticas urbanas. A presente obra aparece em meio a várias inquietudes, uma delas foi a crise econômica do ano de 2008 que teve início no setor imobiliário estadunidense e atingiu diversas outras partes do mundo, inclusive ao Brasil.

Outro elemento que preocupa a autora é justamente a transição entre os governos FHC e Lula, na qual participou ativamente. Em toda sua obra ressalta as transformações do governo Lula, de como este retomou uma série de investimentos em relação ao saneamento e habitação, por exemplo, e como a agenda governamental sofre profundas transformações, dando ênfase maior a participação popular e o investimento na camada mais pobre da população. Este posicionamento sofre grande influência de sua participação e ajuda a este governo, apesar disto, Maricato realiza uma leitura bastante crítica do governo Lula e de suas limitações, que, por exemplo, não tem a reforma urbana ou transformação da situação fundiária excludente como propostas.

Na apresentação de sua obra ressalta o período vivenciado pela autora, período este que também é alvo principal de suas formulações, sendo considerado como o “fim de um ciclo”. Este ciclo se inicia com o fim do período ditatorial brasileiro, onde temas como a redemocratização e as reformas fundiárias, imobiliária e urbana ganham voz novamente, mas que atualmente acabaram por atingir seu “limite”, ou seja, estas propostas e idéias no período atual estão estagnadas, tanto no campo da política oficial quanto da academia.

Resenha recebida em 10/06/2014 e aprovada em 19/11/2015.

Em seu primeiro capítulo intitulado “O Impasse da Política Urbana” Maricato traça um balanço sob diversos pontos de vista de transformações políticas, econômicas e sociais que acabaram por culminar na atual situação da Política Urbana Brasileira. Traçando um panorama histórico desde o período ditatorial brasileiro ressalta o quanto esse período agravou a situação urbana brasileira e como até mesmo grupos de arquitetos e urbanistas foram duramente reprimidos. Lentamente, com o fim do regime militar dá-se início ao processo de “redemocratização” brasileira, com isto esse mesmo grupo de arquitetos e urbanistas militantes viu uma maior possibilidade de por em prática o que vinham discutindo sobre democratização dos espaços.

Maricato evidencia como neste período não somente cresceu a “cidade informal” como também o aparato governamental que a atendia, não só na cidade de São Paulo mas em diversas regiões metropolitanas do país. Apesar disso, a preocupação da máquina pública em relação a cidade informal não estava prevista e nem recebendo grande atenção, o que acaba por contribuir para o padrão de segregação social gerado nas cidades pela lógica capitalista, como lembra Maricato:

Jogar para os ombros dos trabalhadores o custo de sua própria reprodução na cidade por meio da autoconstrução das casas e ocupações irregulares do solo é parte intrínseca da condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao “produto de luxo”, de outro.¹¹

Posteriormente, Maricato elenca diversos outros acontecimentos posteriores, principalmente relacionados ao governo Lula, referentes às políticas urbanas brasileiras. Trata da criação e papel do Ministério das Cidades, órgão onde atuou a convite do governo federal e que, segundo a autora, foi fruto de um amplo movimento social de cunho progressista e seu projeto parecia estar em consonância com os avanços e “novos tempos” para as cidades do Brasil. Estes novos tempos tratados por Maricato referem-se principalmente ao fim dos governos federais de caráter neoliberal e a entrada no poder de partidos de “esquerda”. Em uma avaliação do papel exercido atualmente pelo Ministério das Cidades, Maricato encontra diversos problemas, principalmente no que diz respeito a sua pouca coerência interna, que carece ainda de uma orientação que defina um adequado e sustentável desenvolvimento urbano.

Muito influenciada pela sua participação nos governos Lula, Maricato ressalta a reorganização econômica do país que passou de país emergente a um país de economia forte. Destaca os programas governamentais criados nesse período como o Bolsa Família, ProUni, e até mesmo o aumento do salário mínimo. Levando em conta as transformações sociais que estes geraram mas também como foram insuficientes para resolver os problemas urbanos no país, não possibilitando assim uma mudança efetiva sobre o universo urbano. Destaca também a perda de possibilidade de formulação de uma proposta que dialogasse com as classes pobres, que são a grande maioria nas cidades brasileiras. Tudo isso ocorre em grande parte, segundo a autora, pelo seguimento do desenho instituído pela Constituição Federal de 1988 que tem um caráter descentralizador, que fragmenta as ações entre Governo Federal, estadual e municipal e que reduz o poder legal do executivo no que se refere ao desenvolvimento urbano.

Voltando a caracterização dos programas governamentais Maricato analisa as ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) expondo uma série de dados e levantamentos que novamente caracterizam a postura do Governo Federal de atenção maior as classes populares lançando mão, em parte, da agente neoliberal. Apesar disso, Maricato ressalta que entre estes dois programas citados anteriormente o PAC acaba por dialogar mais com o desenvolvimento urbano, pois congrega uma série de áreas sociais, e não só está centrado no crescimento do número de moradias no país, como é o caso do PMCMV.

Estas ações, que visam somente o crescimento quantitativo das habitações é bastante problemático, pois, o aumento do investimento em habitação sem a mesma atenção para mudanças de base fundiária “tem acarretado de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV.”^{III}

Sendo assim, Maricato ao final de seu primeiro capítulo relembra o “teto” que a política Brasileira chegou no tratamento e resolução dos problemas urbanos e que, apesar dos avanços, a situação das cidades brasileiras somente pioram, apesar do fim do regime militar e da ampliação dos programas e espaços de participação. Constatando que nas últimas três décadas “não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles.”^{IV}

Em seu último tópico a autora questiona se é possível perceber “espaços de esperança” para as cidades? Ressalta então que esta esperança existe, mas não será encontrada no avanço institucional dos programas públicos ou no aumento dos investimentos, isto, no máximo, gera a desmobilização política. A esperança reside então na emergência dos novos movimentos, dos moradores de periferias, dos movimentos e dos sujeitos que lutam para além da “política de resultados”, ou seja por aqueles que lutam pelo direito à cidade.

Em seu segundo capítulo, “Nunca Fomos tão Participativos. Reflexões sobre os movimentos sociais urbanos”, Maricato discute basicamente a dualidade e contradição da participação social dentro da esfera política, pois segundo a autora: “nunca a esfera da política esteve tão cheia e ao mesmo tempo tão vazia.”^V Isso se caracteriza basicamente numa ação de aumento de movimentos sociais urbanos no país e também participação popular que faz parte da agenda dos atuais governos, visando a “participação democrática”. Apesar disto, Maricato constata uma limitação deste tipo de participação, que restringe a possibilidade de discussões mais amplas sobre temas estruturais não pensando, por exemplo, o presente e o futuro do capitalismo, o que acaba por restringir as discussões e ações a casos específicos, guiando os movimentos sociais e até mesmo as ONGs ao “participativismo”. Compondo assim um cenário dividido e fragmentado.

O Movimento Sem Terra (MST) é utilizado pela autora como um exemplo que se distancia desta lógica dos movimentos sociais e que pode ser utilizado para a reflexão de como está estruturada a participação das classes populares no país. Participação essa que atualmente tem sido atraída fortemente pelo espaço institucional e a institucionalização das práticas de participação, interpretando estas ações como um fim em si.

O espaço institucional não deve ser abandonado como um todo por esses movimentos, mas também não deve acabar atuando como uma amarra a eles, deve sim ser utilizado como

um espaço de luta, em conjunto com os outros espaços possíveis para estas lutas. Pois, segundo Maricato, “não é por falta de leis que a maioria da população brasileira foi historicamente excluída da propriedade formal da terra, no campo ou na cidade no Brasil”^{VI}. Por isso, mais do que a inserção dos movimentos na camada institucional da sociedade, seus espaços e possibilidades de ações também devem ser ampliados, assim como a ampliação das discussões abordando questões mais gerais e estruturais também contribuem para estes movimentos.

Em seu terceiro capítulo Maricato dirige boa parte das páginas de seu livro para discutir a questão do pensamento crítico sobre a cidade periférica, como ele se formou e qual suas discussões, mudanças e impasses. Segundo a autora, durante o regime Militar no Brasil e a luta contra ele, uma nova fase de interpretação deu-se início na academia, constituindo assim uma série de novos estudos acerca do espaço urbano, principalmente no que se refere a reprodução da força de trabalho nas cidades e os problemas relacionados a moradia no país. Isto aparece dentro da academia como uma forma de resistência ao governo militar no poder.

Esta reorientação dos trabalhos acadêmicos não pode ser vista em separado dos processos políticos e sociais que constituem o período em que estão inseridos, processos esses de repressão militar e resistência popular que na década de 1980 conduziram a abertura política e a chamada redemocratização brasileira.

Maricato reconhece também as transformações que ocorreram neste período dentro de sua área de formação – Arquitetura e Urbanismo - expondo assim as novas concepções e ações da “nova escola de urbanismo”, que, ainda no período de governo militar repensaram a arquitetura e urbanismo, dando uma atenção maior a questão das favelas, áreas degradadas, segurança urbana e de imóvel e regularização urbanística e fundiária.

Estes três níveis de transformações ocorridas na sociedade brasileira – produção acadêmica, movimentos sociais e gestão urbana - neste período estão inseridos e participam da formação do pensamento crítico sobre a cidade periferia, este pensamento é resumido por Maricato como sendo “o desenvolvimento de uma nova leitura do espaço urbano que contribuiu para uma nova formulação teórica sobre a metrópole na periferia do capitalismo.”^{VII} Tudo isto, ligado de forma íntima às ações práticas de reformas e reformulações do espaço urbano.

Maricato evidencia a complexidade deste processo, de como a formação deste pensamento não ocorreu de forma homogênea, que contou com diversos avanços e retrocessos, de como, principalmente, o governo ditatorial reprimiu os trabalhos acadêmicos que não estavam em conformidade com seu projeto e como, apesar disto, a partir de alguns trabalhos pioneiros, questões começaram a ser repensadas.

O principal tema que ocupou os pesquisadores, a partir da década de 1970, foi a crítica a ação dos governos militares no campo das políticas urbana e habitacional que “com persistência e aderência à realidade, vai se construindo uma representação da cidade periférica que não cabe no modelo dominante calcado na literatura estrangeira ou nos discursos internacionais de planejamento e urbanismo.”^{VIII}

Passando para o período de ascensão do neoliberalismo no Brasil, Maricato ressalta que “o imaginário sobre a cidade muda”, a redemocratização abre espaço para transformações

não só na política e economia, mas também na cultura e cotidiano da população, a música e o cinema assumem papéis mais críticos e as possibilidades de participação política da população são ampliadas. Apesar disso, mesmo com o fim do governo militar, da euforia geral decorrente destas conquistas, continuam deterioradas e precárias as condições de vida urbana no país, situação esta que continua mesmo após as políticas sociais promovidas pelo Governo Lula, que mesmo com esforços não aliviam os problemas urbanos.

Novamente Maricato aborta a questão do “teto” que chegaram as políticas e ações em relação a questão urbana no país, constando o “engolimento” das forças sociais atuais pela esfera institucional, limitando assim suas ações tanto políticas como sociais no país.

A nível de conclusão e encaminhamento de ações, Maricato ressalta que sob a vivência da hegemonia das relações capitalistas o problema da moradia nunca será resolvido, mas esta constatação não deve levar a paralisia das ações de reformas, sendo um esforço válido a retomada do pensamento crítico sobre as questões urbanas. Que pode servir de arma para a luta contra esta hegemonia que não resolve sozinha estes problemas e nem abre espaço para que eles sejam resolvidos.

Em seu penúltimo capítulo, Maricato trata da questão do automóvel e da mobilidade urbana no Brasil atual, atenta para a importância que o automóvel assumiu na esfera social das cidades não só no Brasil como no mundo, definindo até mesmo o modo de vida de boa parte da população. Maricato afirma que o automóvel passou a ser uma necessidade de todos, uma necessidade que não só foi instaurada pela reorganização das cidades, mas também que foi “criada” pelo sistema capitalista que necessita sempre do aumento do consumo.

A contradição em relação a utilização do automóvel e a questão da mobilidade urbana salta aos olhos, pois a propagada liberdade e independência de mobilidade acaba se tornando uma utopia nas grandes cidades brasileiras, dando lugar apenas a segregação e fragmentação da cidade assim como a “morte” do pedestre e do pequeno comerciante.

Diante deste cenário crítico gerado pela questão do automóvel e da mobilidade, Maricato aponta uma série de questões tentando entender porque esta situação não ganha a atenção necessária e porque cada dia mais parece ganhar forças para se reproduzir. As respostas para estas questões giram em torno principalmente de elementos econômicos tanto nacionais como internacionais ligados ao setor automobilístico a e produção do petróleo, questões estas que não se restringem somente a economia, mas que são símbolos atuais de poder político.

Maricato finaliza enfatizando o quanto o sistema capitalista incentiva e proporciona a criação de uma necessidade do automóvel até mesmo entre as camadas mais baixas da população, frutos de uma globalização que atua fortemente no Brasil a partir da década de 1980 que ao mesmo tempo atinge e acirra o quadro de pobreza e desigualdade social no país.

Em seu último capítulo, “A Terra e o Nó”, Maricato trata brevemente da questão de como a propriedade da terra, tanto no campo quanto na cidade continua sendo um “nó” na sociedade brasileira. Grande parte deste nó foi feito pela expansão do agronegócio na década de 1980 que teve como uma característica a expulsão de trabalhadores do meio rural em grande escala, acarretando problemas tanto para o campo como para as cidades. Nas cidades esta população expulsa do campo se amontoa em favelas, devido à dificuldade de acesso a

terra para habitação, com o crescimento destes locais, ocorre também um aumento no mesmo passo do acesso ilegal a terra e a moradia. Isto porque o mercado residencial legal no Brasil atende somente 30% da população, deixando de fora não só as camadas mais pobres como também parte da “classe média” brasileira.

Apesar da função social da propriedade e o direito a moradia estarem previstos em constituição federal, há um abismo entre a efetivação real destes elementos e a retórica governamental. Havendo até mesmo uma inversão de papéis ideológicos relacionada a estas leis, onde são criminalizados movimentos e sujeitos que ocupam terras ou residências tentando fazer valer na prática a função social da terra e o direito à moradia, sendo assim “a criminalidade está, definitivamente, associada à pobreza no Brasil. Mas como a ilegalidade e a violência dos poderosos não tem a ‘aparência’ de crime, ela continua vergonhosamente impune.”^{IX}

Em suma, a obra de Maricato trás grandes contribuições aos pesquisadores das mais diversas áreas, que trabalham com elementos relacionados às questões das cidades brasileiras, de sua organização, política, gestão e participação popular. O balanço crítico traçado pela autora, de parte da história da política urbana brasileira até a chegada e os limites – ou o “fim de um ciclo” – atuais desta questão são bastante esclarecedores e ampliam a visão em relação à complexidade das cidades brasileiras. De como transformações ocorreram e também elementos estruturais permaneceram, mas, o mais importante é o de evidenciar o quanto esta questão ainda hoje é problemática e está longe de ser resolvida.

Notas

^I Bolsista PIBIC/CNPQ. Graduando em História/UNIOESTE. Membro do grupo História Social do Trabalho e da Cidade. E-mail: l.e.gaspar@hotmail.com

^{II}MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2º Ed. 2012.

^{III} Ibidem. p. 70.

^{IV} Ibidem. p. 77.

^V Ibidem. p. 89.

^{VI} Ibidem. p. 95.

^{VII} Ibidem. p. 102.

^{VIII} Ibidem. p. 120.

^{IX} Ibidem. p. 191.

Referência Bibliográfica

O FIM DE UM CICLO: AVANÇOS E LIMITES DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL

LUCAS EDUARDO GASPAR

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2º Ed. 2012.