

P

olítica urbana e reforma no Estado: da redemocratização aos novos desafios no século XXI

Nabil Bonduki

Professor Titular de Planejamento Urbano na FAU-USP; ex-vereador (2001-4 e 2013-6); relator do Plano Diretor Estratégico (2002 e 2014) e ex-Secretário Municipal de Cultura (2015-6)

1 Introdução

O presente artigo visa resgatar a trajetória da política urbana no Brasil desde a redemocratização e refletir sobre os desafios hoje para que os municípios brasileiros possam avançar na implementação de estratégias de gestão capazes de garantir o direito à cidade, com controle social e participação, equilíbrio fiscal e articulação entre o planejamento a longo prazo e os programas de governo.

Para tanto, iremos recuperar o processo que levou a criação do Estatuto da Cidade em 2001, avaliar criticamente a ação do governo federal, sobretudo a partir da criação do Ministério das Cidades, e mostrar que a atual crise fiscal e de projeto nacional é uma oportunidade de refletir sobre as perspectivas futuras, considerando que em 2016 foi encerrado um ciclo na implementação da reforma urbano no país e que um novo ciclo, em novas bases, deverá se iniciar.

2 Os avanços na política urbana entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade

Desde o final dos anos 1970, o Brasil percorreu um interessante processo de transição do autoritarismo para o regime democrático, cujos marcos fundamentais foram: a anistia (1979); a reorganização dos partidos políticos (1980); a criação das centrais sindicais (1981-1983); as primeiras eleições diretas para governadores (1982) e prefeitos das capitais (1985); a luta pelas eleições diretas para presidente (1984); uma Constituinte aberta à participação popular, resultando na Constituição Cidadã de 1988; a eleição direta para presidente (1989); e a estabilidade econômica, obtida com o Plano Real (1994) e uma normalidade democrática que, embora ameaçada, resistiu por 26 anos.

Embora muitos qualifiquem os anos 1980 e 1990 como décadas perdidas, devido ao baixo crescimento do PIB, altíssimas taxas de inflação e atraso na modernização da infraestrutura, elas foram férteis em termos de avanços institucionais. Gerou-se um modelo de gestão onde a participação popular, o controle social e externo passaram a ter um papel relevante na formulação de políticas públicas inovadoras. A democracia avançou com a conquista legal dos direitos sociais, os princípios básicos de cidadania, o respeito à diversidade e a vinculação de recursos orçamentários para educação e saúde.

Novos atores entraram em cena na arena política: os movimentos sociais urbanos, inicialmente apoiados pelas Comunidades Eclesiais de base, ligadas à Igreja progressista, sindicatos e organizações da sociedade civil, que se dedicaram a propor políticas públicas com participação social.

As mobilizações e os processos organizativos ampliaram-se na sociedade com a reconstrução da estrutura sindical; o movimento das eleições diretas; a criação da Central de Movimentos Populares; as lutas dos negros, ín-

dios, mulheres e homossexuais; os movimentos ambientalistas. Ampliou-se a participação em universidades, entidades profissionais e ONGs na formulação de um pensamento crítico e na elaboração de alternativas de políticas públicas e de legislação avançada em áreas como meio ambiente, educação, assistência social e saúde.

Na política urbana e habitacional, frente à crise do Sistema Financeiro da Habitação, a desarticulação da política nacional de habitação nos anos 1980 e o agravamento da falta de moradia, os movimentos de moradia e as organizações da sociedade civil passaram a exigir iniciativas concretas do poder público. Frente à paralisia do governo federal, o protagonismo esteve com o poder local e a sociedade organizada.

Nesse quadro, por iniciativa da sociedade civil, foi apresentada em 1987 uma emenda de iniciativa popular pela reforma urbana ao Congresso Constituinte, que permitiu introduzir, pela primeira vez em uma Constituição brasileira, uma seção específica sobre “Política Urbana”.

Essa emenda, embora não aceita integralmente nas negociações no Congresso Constituinte, garantiu os princípios da função social da propriedade e da cidade e do direito à habitação na Lei Magna do país, abrindo caminho para a aprovação, treze anos depois, do Estatuto da Cidade.

Nos anos 1980 e 1990, por outro lado, surgiram iniciativas inovadoras e autônomas, no âmbito dos municípios, que buscaram dar resposta ao problema através de programas alternativos de gestão e enfrentamento do crítico problema urbano brasileiro. Foi uma oportunidade para colocar em prática novos pressupostos que vinham sendo defendidos pelos movimentos de moradia e por segmentos técnicos progressistas, baseados em processos participativos.

Surgiram, assim, novas formas de gestão e programas, como a produção de moradia por auto-

gestão e mutirão, a urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos – que reconheceram a cidade real –, a assistência técnica e jurídica gratuita e a habitação social em áreas centrais. Mesmo sem uma política nacional consistente de desenvolvimento urbano e habitação, foram surgindo paradigmas alternativos que geraram experiências exemplares e inovadoras em habitação, mobilidade, saneamento e política urbana.

Essas “décadas perdidas” foram também “tempos de esperança”, em que sonhar não era proibido. Apareceram propostas avançadas, que embora pudessem parecer impossíveis de se concretizar naquele momento, lançaram sementes que depois vieram a florescer e gerar grandes resultados em diferentes setores das políticas públicas. Foi o tempo em que se formou a base do regime democrático, que caracteriza o Brasil contemporâneo, construído de forma gradual e através da negociação política.

Esse processo permitiu que o Brasil tivesse uma posição de destaque na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996, em Istambul. O país levou experiências de gestão urbana que se destacaram, como, por exemplo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que ganhou o prêmio de melhor prática de gestão urbana do mundo no Habitat II.

Naquele momento, o país tinha um vasto arsenal de experiências municipais que articulavam o tripé sustentabilidade, direito à cidade e à habitação e participação popular, que foram enfatizados na Agenda Habitat, documento resultante da conferência.

Na participação oficial do Brasil, o governo brasileiro foi coadjuvante de um processo social e político muito mais amplo, que envolveu os entes federativos subnacionais, sobretudo os municípios, movimentos populares, ONGs e a universidade, no que pode ser visto como exemplo do protagonismo que ganhou a sociedade, em relação ao governo federal, na política urbana nos anos 1990.

Esse processo mostra a vitalidade que a democracia brasileira, com o envolvimento da sociedade para debater os temas urbanos e a relativa abertura de um governo, ainda que tivesse um viés neoliberal, ao debate público. Essa vitalidade no conflito foi essencial para o avanço nos anos seguintes em direção a uma nova política urbana, que incluiu o direito à cidade e à habitação e a construção de mecanismos de controle social.

3 O Estatuto da Cidade e os avanços institucionais na virada do século XXI

Como fruto da vitalidade acima apontada, na primeira década do século XXI, foram grandes os avanços na agenda urbana brasileira, que ocorreram a partir do segundo governo FHC e, sobretudo, nos governos Lula. Nesse período, o Brasil tornou-se um dos países de maior protagonismo na luta pelo direito à cidade e pela democratização da gestão urbana.

Marcos desse processo foram a aprovação pelo Congresso Nacional do Projeto de Emenda Constitucional que introduziu a habitação como um direito social (2000) e, sobretudo, do Estatuto da Cidade (2001), que regulamentou a seção de Política Urbana da Constituição de 1988, após treze anos de mobilizações e articulação política de vários segmentos envolvidos com a luta pelo direito à cidade e pela função social da propriedade. O presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou o Estatuto da Cidade com alguns vetos, posteriormente reincorporados à legislação através da Medida Provisória 2.220/2001, fruto de ampla negociação governo-sociedade.

Com a sanção da lei, consagrou-se uma agenda da reforma urbana, que embora limitada e de caráter reformista, pois não rompeu com o patrimonialismo da sociedade brasileira, que abriu a possibilidade de se implementar os princípios do direito à cidade para todo o país.

O Estatuto da Cidade regulamentou a utilização, pelos municípios, de instrumentos urbanísticos para combater a especulação

imobiliária, como o imposto progressivo no tempo, para combater a especulação imobiliária com imóveis vazios ou subutilizados, a outorga onerosa do direito de construir, para cobrar contrapartida para o uso mais intenso do solo, a usucapião em terrenos privados e a concessão especial de uso para fins de moradia, para facilitar a regularização fundiária, e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para apoiar uma política fundiária voltada para a viabilização da produção de habitação social.

A aplicação desses instrumentos, entretanto, ficou condicionada a sua inclusão no plano diretor, a cargo dos municípios, que se tornou uma peça-chave da reforma urbana e do futuro das cidades. De certa forma, pode-se afirmar que o Estatuto transferiu para os municípios a reponsabilidade de estabelecer novos limites para o direito de propriedade e da reforma urbana, tornando a correlação de forças políticas nos municípios determinante para a implementação do direito à cidade e à habitação, pois o plano diretor precisa ser necessariamente aprovado nas câmaras municipais, onde o setor imobiliário tem grande peso político.

Por outro lado, o Estatuto contribuiu para a gestão democrática da cidade, ao determinar que todos os projetos e planos urbanísticos devem, obrigatoriamente, passar por processos participativos, buscando garantir ao lado de democracia representativa, representada pelo poder legislativo, a democracia participativa.

O processo de debate e aprovação desse ciclo de planos diretores pós-Estatuto, gerou metodologias que buscaram superar o caráter autoritário e/ou tecnocrático presente até então na legislação urbanística dos municípios. O plano diretor deixou, explicitamente, de ser um instrumento meramente técnico, se transformando em um pacto político gerado a partir de uma arena disputada pelos diferentes interesses presentes na

questão urbana. O legislativo, quando cumpriu efetivamente seu papel (como foi o caso da Câmara Municipal de São Paulo) passou a ter um papel fundamental nesse processo.

Mas, apesar desses indiscutíveis avanços, os instrumentos urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade mostraram-se de difícil aplicação, pois a própria legislação criou caminhos tortuosos para sua implementação. Em decorrência, decorridos quinze anos desde a aprovação do Estatuto, são poucos os municípios que aplicaram integralmente uma estratégia de combate à especulação imobiliária, como a cobrança de imposto progressivo no tempo para imóveis ociosos ou subutilizados.

Em suma, os avanços na legislação urbanística e fundiária obtidos no período foram muito significativos, mas os resultados efetivos no enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais concretos ainda foram escassos. O fato é que quando o país voltou a ter grande capacidade de investimento em habitação social e de mercado, a partir de meados da década de 2000, um dos grandes pontos de estrangulamento foi exatamente a questão fundiária, o que mostra que ainda é necessário avançar muito no aperfeiçoamento dessa política.

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade pode ser entendida como um marco de um novo período, ainda mais fértil na implementação de uma nova política urbana em nível nacional. Com a criação do Ministério das Cidades (2003), encarregado de coordenar em nível nacional uma nova política urbana, articulando as políticas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade, abriu-se, enfim, um novo horizonte de articulação institucional que poderia avançar no sentido de garantir o direito à habitação e à cidade em nosso país.

4 O Ministério das Cidades: avanços e frustrações

Com a criação do Ministério das Cidades, os anos que se seguiram foram de grande vitalidade. A implementação do Estatuto da

Cidade requeria a elaboração de planos diretores em cerca de dois mil principais municípios brasileiros. O Ministério, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, implementou, entre 2003 e 2006, a Campanha pelo Plano Diretor Participativo, que apoiou financeira e tecnicamente os municípios a formularem planos diretores capazes de cumprir os objetivos do Estatuto da Cidade.

Criou-se assim uma oportunidade, não aproveitada integralmente, para os municípios estabelecerem uma estratégia articulada de desenvolvimento urbano, introduzindo instrumentos capazes de combater a especulação imobiliária, democratizando o acesso à terra e identificando projetos e obras prioritárias que garantissem o direito à cidade.

Por outro lado, a nível nacional, foram criadas as condições políticas para aprovar marcos regulatórios avançados tanto em participação e controle social, como criação do Conselho das Cidades (2003/4), como de leis que institucionalizaram as políticas nacionais de habitação de interesse social (2005), de saneamento básico (2007), de resíduos sólidos (2010) e de mobilidade (2012).

Em todos esses setores, foram estabelecidos objetivos ousados em direção ao direito à cidade e regulamentados sistemas nacionais que articulavam os três níveis de governo, possibilitando repasses de recursos fundo a fundo para os municípios, em uma arquitetura institucional arrojada.

Completando esse quadro favorável, o país passou por uma expressiva melhoria nas suas condições macroeconômicas, possibilitando uma forte elevação nos investimentos em habitação (tanto social como de mercado), saneamento e mobilidade, a partir de 2007, quando é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e, posteriormente, o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) e o PAC da Copa e PAC Mobilidade (2011).

É indiscutível que essa nova onda de investimentos trouxe benefícios para as cidades e para a população excluída. Entre outros ganhos podem ser citados: o PAC de Urbanização de Assentamentos Precários, que permitiu, pela primeira vez, uma ação de grande envergadura, nas principais cidades brasileiras, nas áreas informais; o PMCMV, que além de ter viabilizado uma produção massiva de unidades, possibilitou o atendimento aos mais pobres e uma modalidade de apoio à autogestão (PMCMV-Entidades); as obras de saneamento que ampliaram significativamente a cobertura das redes de água, esgoto e drenagem e obras de mobilidade que melhoravam o transporte coletivo.

No entanto, à medida que a capacidade de investimento foi se elevando, o governo federal foi deixando de lado os pressupostos que ele mesmo estabeleceu nos seus marcos regulatórios, fruto do expressivo processo participativo que foi tecido desde os anos 1990 e passou a reproduzir práticas de gestão convencional. Os marcos regulatórios e os planos nacionais, como o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), foram deixados de lado, adotando-se posturas pragmáticas, que visavam resultados rápidos tanto no que se refere a realização de obras, em grande parte realizadas em parceria com o setor privado, como para a ativação da economia.

Muitos planos diretores ficaram restritos a diretrizes genéricas, sem que fossem seguidos da regulamentação de instrumentos, enquanto o governo federal “estimulou” os municípios – mediante a transferência de recursos para a produção de moradias de interesse social ou de mercado popular – a flexibilizar de maneira casuística suas legislações urbanísticas e expandir a área urbana, sem estabelecer condicionantes para combater a especulação e incentivos para garantir uma

localização mais adequada dos projetos.

A estratégia urbana que deveria, no âmbito dos planos diretores municipais, articular os programas urbanos de diferentes setores e orientar os projetos e obras, foi desconsiderada (quando existia) em prol de resultados imediatos alimentados por um fluxo aquecido de recursos e pelas urgências que foram sendo criadas, como os megaeventos.

Apesar de algumas iniciativas isoladas e quantitativamente pouco expressivas, como o PMCMV-Entidades, tomadas devido à pressão dos movimentos populares, esse ciclo de investimentos deixou de ser inovador no processo de decisão e de gestão, reproduzindo formas antigas de contratação de empresas privadas ou adotando mecanismos mais contemporâneos de parceria público/privados. Sobretudo, não foram poucos os municípios que definiram as intervenções a serem feitas sem adotar processos participativos amplos, nem obedecendo a estratégias urbanas articuladas com o direito à cidade.

Por outro lado, iniciativas de política econômica tomadas pelo governo federal em áreas diretamente relacionadas com as cidades, como as isenções fiscais e o subsídio para automóveis e gasolina e o estímulo ao consumo, acabaram por gerar impactos contrários à política urbana e de mobilidade que, no discurso e nos marcos regulatórios, se buscava implementar.

Por essas várias razões, pode se dizer que, no período que se inicia em 2009, começa a perder força, considerando o conjunto das ações do governo federal, a agenda da reforma urbana, apesar da presença no Conselho das Cidades de representações importantes dos vários segmentos que integravam esse movimento. O Ministério das Cidades, a quem cabia coordenar a política urbana do governo federal e de todos os sistemas setoriais a ela rela-

cionados, abriu mão de articular uma proposta consistente para as cidades.

Frente a esse quadro, embora as manifestações de 2013 tenham surpreendido as forças políticas do país, era previsível que surgisse um descontentamento difuso nas cidades contra o governo, pois os problemas concretos dos cidadãos continuaram graves apesar do bom desempenho da economia. Já nas eleições municipais de 2012, o debate se deu em torno da reflexão que “a vida melhorou da porta para dentro (mais salários, mais crédito, mais consumo), mas piorou da porta para fora”.

Como consequência do processo de expansão dos investimentos públicos e privados, do crédito e do próprio consumo, a especulação imobiliária cresceu, gerando aumentos de aluguel e despejo de inquilinos, e elevou-se o uso do automóvel, trazendo trânsito crescente e revelando um descaso com o transporte coletivo, em geral de péssima qualidade.

A questão central desse processo é que se tentou universalizar o acesso a bens como o automóvel e a casa própria, até então restritos à classe média, mantendo-se o mesmo modelo de desenvolvimento urbano excludente que foi instaurado no século XX, como se isso fosse possível sem mudanças estruturais. Ou seja, buscou-se conciliar um modelo baseado no patrimonialismo, na cultura do automóvel, na habitação como mercadoria e bem privado, entre outros aspectos, com uma política de inclusão, sem atacar a especulação imobiliária e outros componentes e interesse econômicos estruturantes desse modelo.

Caso exemplar é a questão do acesso ao automóvel. Enquanto esse bem estava restrito à elite e, posteriormente, à classe média, foi possível fazer, com grandes prejuízos a outras agendas públicas, investimentos viários de vulto – alargamentos de avenidas, vias expressas, viadutos, túneis, minhocões, etc. – para

viabilizar a circulação dos automóveis, que transportam em média apenas 1,3 passageiros por veículo.

Com a ampliação do acesso do carro para os setores populares, gerada pelo aumento do crédito, subsídio e melhoria na condição de renda dos trabalhadores, uma democratização que foi ampliada pelo processo de inclusão social do governo Lula, o trânsito e a mobilidade tornaram-se inviáveis, sobretudo porque as cidades estão organizadas de forma que os bairros populares são dormitórios onde a quantidade de emprego é mínima exigindo grandes deslocamentos casa-trabalho. Quem mais sofre com isso é o próprio trabalhador, que dispende muitas horas nesses trajetos.

Na questão da moradia, a ampliação do crédito imobiliário e do subsídio, possibilitado pelo Programa Minha Casa Minha Vida, beneficiou diretamente cerca de 3,6 milhões de famílias (número de unidades contratadas, das quais cerca de 2 milhões entregues até 2016) mas gerou uma forte especulação imobiliária, com o aumento dos aluguéis e do custo dos terrenos, provocou a exclusão habitacional e territorial de um número muito relevante de famílias.

Esses exemplos mostram que promover o direito à cidade é muito mais complexo, e diferente de garantir o acesso a bens de consumo duráveis como eletrodomésticos, celulares e móveis, exigindo ações mais contundentes e transformadoras, que o governo não conseguiu, ou melhor, não pode enfrentar, diante da sua aliança com forças conservadoras.

Desta forma, a agenda da reforma urbana, assim como de inovações na gestão dos municípios, ficou travada no Brasil exatamente no momento em que as condições políticas e econômicas favoráveis poderiam ter possibilitado um processo transformador mais consequente para as cidades. Acabou-se por cercar

a imensa capacidade que o poder local tinha de dar respostas específicas e próprias para os problemas habitacionais e urbanos – que foi o grande salto dado no Brasil dos anos 1990. A ação do governo federal, centralizadora e homogeneizante, acabou por inibir a capacidade inovadora do poder local.

Ainda não temos o distanciamento histórico suficiente para fazer uma avaliação mais conclusiva sobre esse período mais recente, mas a crise atual e a insuficiência da agenda urbana no Brasil lançam a necessidade de se refletir sobre sua renovação e a abertura de novos rumos para as cidades brasileiras.

A crise é sempre um bom momento para avaliações e correções de rumos. Da redemocratização à crise de 2016, o país avançou enormemente em política urbana, mas esse ciclo se esgotou, exigindo correções de rumo que poderão abrir novas perspectivas para o país caso se retome processos democráticos de debates e de formulação de políticas públicas.

5 Uma nova agenda urbana para o século XXI

A experiência brasileira no enfrentamento da questão urbana nas últimas três décadas é uma das mais importantes do mundo, tendo se tornado uma referência para movimentos sociais, cidades e países que desejam implementar políticas urbanas progressistas, no âmbito de regimes democráticos, onde vigora o direito de propriedade e economia de mercado, com regulação estatal.

O relato mostra que o país avançou em direção ao direito à cidade, mas também revela que o caminho trilhado foi insuficiente para dar conta dos problemas gerados pela urbanização acelerada da segunda metade do século passado. E, ainda, para responder às novas demandas do século XXI, vindas de uma sociedade que, há quase cinco décadas, é predominantemente urbana e apresenta novas expectativas.

A agenda governamental não deu conta porque, na questão urbana, a pauta da inclusão e da melhoria dos serviços públicos (acesso ao automóvel e à casa própria, expansão das redes de infraestrutura, grandes e dispendiosas obras viárias e de transporte públicos, etc.) é insuficiente se não forem enfrentadas as causas estruturais da exclusão urbana e o próprio modelo de desenvolvimento adotado.

Ademais, novos temas estão sendo colocados em pauta, além da tradicional agenda da reforma urbana, construída no Brasil nos anos 1980 e 1990, no âmbito da luta por direitos mínimos de cidadania. Se para os trabalhadores que migraram do campo, entre 1940 e 1990, o acesso à educação fundamental, ao atendimento básico de saúde, à terra, moradia e infraestrutura (transporte coletivo, água, luz, iluminação pública e coleta de lixo), mesmo precários, já significava um avanço significativo, isso se tornou insuficiente para as novas gerações.

O problema se agrava porque, apesar dos avanços, o país chegou ao século XXI sem ter conseguido responder integralmente a essa agenda básica da luta pelo direito à cidade (que continua sendo necessária), mas, simultaneamente, passou a ser cobrado por uma segunda pauta. Os avanços obtidos após a Constituição de 1988 e, em especial, a política de inclusão social implementada pelo governo Lula, elevaram as expectativas, sobretudo dos jovens, filhos de trabalhadores migrantes, que, na maioria, tiveram a oportunidade de concluir o nível médio ou mesmo ingressar na universidade.

Essa segunda geração, já nascida na cidade, passou a exigir uma elevação da qualidade dos serviços públicos básicos (que se expressa, por exemplo, no slogan “hospitais padrão FIFA”, que pipocaram nas manifestações de 2013 e 2014, em uma crítica aos gran-

des eventos e descontentamento em relação aos serviços públicos) e, ainda, a cobrar novas pautas, formada por demandas de serviços e infraestruturas que, até então, não eram prioritárias ou nem sequer existiam. Frente a essa evidência, está claro que é necessário ampliar os horizontes da agenda urbana e do direito à cidade e colocar em xeque o modelo de desenvolvimento urbano que caracterizam as cidades brasileiras.

A construção dessa nova agenda passa, inicialmente, pelo questionamento de paradigmas fortemente consolidados na sociedade brasileira, tais como: a cultura do automóvel e a privatização do espaço viário por ele gerada; a propriedade privada e, em especial, casa própria; a cidade partida e segregada; a terceirização ou mesmo a mercantilização descontrolada dos serviços urbanos; a ideologia de segurança como valor urbano; o desprezo pelo espaço público e pelo meio ambiente; a rejeição ao compartilhamento de bens, espaços e serviços urbanos; a cultura do desperdício; a intolerância às minorias e aos diferentes.

Esse questionamento ganhou força na primeira década do século, quando surgiram novos atores da arena política urbana – muito diferentes dos tradicionais movimentos sociais, que tanta força e importância tiveram (e ainda têm) na luta pela agenda básica do direito à cidade – formados por jovens, que se organizam sobretudo no que se convencionou a chamar de “coletivos”. São grupos com baixa institucionalidade (não são “pessoas jurídicas”), organização horizontal que rejeita ou minimiza a figura do líder, articulação e divulgação de suas pautas através de redes sociais e internet e práticas baseada no ativismo e ações diretas.

Entre as pautas trazidas por esses coletivos, podem ser citados, entre outros: a ocu-

pação e a gestão compartilhada de espaços públicos como praças e parques; a defesa da mobilidade ativa (a pé, bicicleta, skate, etc.); cidadania cultural (cultura popular e periférica, cultura digital, teatro, dança, audiovisual, etc.); uso do espaço público para cultura (grafite, artistas de rua, música, eventos, etc.); resistência à verticalização da cidade, associados à luta genérica contra a chamada especulação imobiliária; agroecologia e agricultura urbana; acesso à internet livre em equipamentos e espaços públicos; tarifa zero no transporte coletivo; compartilhamento de espaços de trabalho (co-working), de moradia e de veículos; defesa da memória e do patrimônio arquitetônico e urbano; ocupação cultural de espaços públicos ou privados; agendas ligadas à criação e inovação tecnológica.

São pautas contemporâneas que expressam a existência de grupos sociais conectados nas redes sociais, com mais escolaridade e formação que estão em busca de um novo modo de vida urbana, onde a cultura, o meio ambiente e o uso do espaço público ganham maior importância. E que, por outro lado, trazem bandeiras relacionadas aos direitos civis e às liberdades fundamentais, como as questões de gênero, de diversidade, de orientação sexual e de igualdade racial, assim como a descriminalização do aborto e da maconha.

Esses ativistas rejeitam os valores que marcaram as cidades no século passado e defendem um novo modo de vivenciar a cidade, baseados no compartilhamento, no uso do espaço público, na mobilidade ativa, na conectividade, em uma nova relação com o meio ambiente, na diversidade.

Combatem o capitalismo selvagem, embora não se oponham à livre iniciativa, questionam a propriedade privada, embora sejam contra o Estado forte, e se opõem às parcerias público-privadas propostas por inúmeros go-

vernamentais, de diferentes matizes ideológicas, embora proponham a participação de entidades da sociedade civil em iniciativas governamentais.

Exemplos dessa resistência foram a oposição que se verificou, como o Ocupe Estelita, contra projeto imobiliário de grande porte na área histórica do Recife, e o Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, que denunciou as violações dos direitos humanos no contexto dos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro. Nessa cidade, epicentro e maior vitrine da estratégia de parceria público-privada, propostas fortemente apoiadas pelo governo federal, como o Porto Maravilha e outras intervenções urbanísticas, vinculadas direta ou indiretamente às Olimpíadas, foram fortemente questionadas.

Sem entrar aqui em uma avaliação sobre esses projetos urbanos, que foge ao escopo desse artigo, o fato é que esse contexto gerou fissuras no próprio movimento da reforma urbana em relação à estratégia adotada pelo governo federal, que, em geral, apoiou essas iniciativas.

O posicionamento crítico desses movimentos e coletivos mostra que a estratégia urbana concebida pelas forças progressistas nas duas últimas décadas, baseada em um equilíbrio entre a propriedade privada e a função social da propriedade e na aceitação pelo movimento da reforma urbana, ainda que a contragosto, das relações de mercado, desde que regulamentado pelo poder público, deixou de ser inconteste.

Esse equilíbrio entre mercado e poder público, que possibilitou a aprovação do Estatuto da Cidade em 2000 e que esteve no centro da estratégia dos governos progressistas desde então, passou a ser questionado frente a dificuldade de colocar em prática os instrumentos de combate à especulação e outros

instrumentos que buscam capturar a “mais valia” imobiliária gerada por investimentos públicos e, ainda, por uma suposta submissão dos governos identificados com essa perspectiva ao mercado imobiliário e financeiro.

Avaliações realizadas sobre a aplicação dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade nos planos diretores municipais desde 2001 têm mostrado uma baixa efetividade na regulação do mercado imobiliário, que se soma à análise de que a estratégia urbana implementada nesse período tem sido insuficiente e limitada para alterar a situação urbana do país. Mais recentemente, até mesmo os defensores históricos da agenda da reforma urbana no Brasil a questionar sobre a necessidade de rever essa estratégia e o próprio Estatuto.

A experiência do município de São Paulo, o maior do país, revela que quando as prefeituras buscam efetivamente implementar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, com vontade política e competência técnica, é possível avançar tanto na agenda tradicional da reforma urbana como na introdução de uma pauta inovadora e moderna.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), aprovado em 2002, já havia introduzido praticamente todos os novos instrumentos urbanísticos previstos na lei federal após uma forte disputa com o mercado imobiliário e setores conservadores. Sua implementação, no entanto, foi deficiente, porque os governos municipais entre 2005 e 2012 não deram prioridade a essa agenda. Ainda assim, a revisão do PDE, em 2014, pode se beneficiar do fato de instrumentos como a cobrança do solo criado, o imposto progressivo para imóveis ociosos, as ZEIS, entre outros, estarem incluídos na legislação do município.

A administração que assumiu o governo em 2013 logrou, simultaneamente, aprofundar e regulamentar os instrumentos urbanísticos

previstos no Estatuto da Cidade como incorporar uma nova pauta, ampliando o conceito do direito à cidade e buscando se contrapor ao tradicional modelo de desenvolvimento urbano que vigora na cidade desde meados do século passado.

Foi colocada em prática um conjunto de iniciativas concretas que lançou as bases de uma nova cultura urbana que permitiu articular a agenda tradicional da reforma urbana com novas demandas e paradigmas trazidos pelas mobilizações urbanas contemporâneas.

O Plano Diretor está baseado nos princípios da agenda da reforma urbana, como o direito à cidade, a função social da propriedade, a redução da desigualdade socioterritorial e da segregação urbana. Mas incorpora com mais ênfase, outros princípios como o desenvolvimento sustentável, a mobilidade ativa, a cidadania cultural, a proteção do meio ambiente e a valorização do espaço público. Ao contrário de outros planos diretores, as mudanças propostas estão virando realidade.

A recessão econômica, a escassez de recursos federais gerada pela crise fiscal e a dificuldade de firmar parcerias com o setor privado, apesar de terem frustrado algumas expectativas, foram positivas para reverter o antigo modelo de desenvolvimento urbano e para implementar uma nova pauta, pois a impossibilidade de realizar grandes obras forçou a administração municipal a buscar na criatividade e em propostas inovadoras a saída para responder às expectativas dos novos atores da arena urbana.

Uma nova pauta foi introduzida na cidade, que criou um clima mais humano e acolhedor na cidade. Pode-se dizer que as mudanças propostas estão em sintonia com novos paradigmas de desenvolvimento urbano: prioridade para o transporte coletivo e a mobilidade ativa, com a reserva de faixas exclusivas para

ônibus e bicicletas; racionalização do uso do carro com compartilhamento através de aplicativos e redução da velocidade; ampliação do espaço público com Ruas Abertas, parklets e maior restrição ao uso dos automóveis em vias expressas como o Minhoção; estímulo à cultura no espaço público com wi-fi nas praças, autorização para o trabalho dos artistas de rua e apoio para o Carnaval de Rua, entre outras alternativas.

Na perspectiva de garantir a base fundiária (terra) para a produção habitacional, o Plano Diretor duplicou a quantidade de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), terras reservadas para a habitação social, e criou receitas vinculadas (30% do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e 25% dos fundos das operações urbanas) para a compra das terras bem localizadas para Habitação de Interesse Social. Ademais, regulamentou a aplicação do IPTU Progressivo sobre terrenos e glebas ociosos para ampliar a oferta fundiária para a produção habitacional e a prefeitura já notificou mais de 1.500 proprietários de imóveis ociosos a esse respeito.

Empreendimentos habitacionais buscam localizações mais centrais e ao longo das faixas próximas aos eixos de transporte coletivo, estimuladas pelo PDE que criou restrições para os prédios em miolos de bairros. Desta forma, moradia e trabalho são aproximados, reduzindo os percursos, o desgaste dos trabalhadores e as emissões de CO₂.

A experiência de São Paulo mostra que é possível responder à agenda tradicional da reforma urbana, como garantir o acesso à terra e moradia e reduzir a desigualdade socioterritorial, e, simultaneamente, responder às novas demandas, vinculadas à cidadania cultural, valorização do espaço público, meio ambiente e mobilidade.

Nessa nova agenda, o direito à cidade precisa ser ampliado como conceito e incorporar a democratização do espaço viário da cidade, que não pode mais ser apropriado de maneira desigual pelos proprietários de automóveis, enquanto os demais modais, que têm melhor aproveitamento, ficavam secundarizados. O mesmo precisa ser observado na ocupação dos espaços públicos pela cultura, lazer e sociabilidade.

No que se refere à questão ambiental, ela passou a ser estratégica para o futuro da humanidade, frente aos riscos relacionados com as mudanças climáticas. Não é mais possível desprezar o tema da sustentabilidade no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento urbano. Em São Paulo, a agenda ambiental incorporou a pauta agroecológica, recriando-se da zona rural, regulamentando o pagamento de serviços ambientais e tornada obrigatória a compra de produtos orgânicos para a alimentação escolar.

Ademais, o PDE estruturou um sistema de planejamento e gestão onde o plano diretor, instrumento de longo prazo com horizonte temporal de quinze anos deve ser a referência para a elaboração do Plano Plurianual de Investimentos e do Plano de Metas, cujo horizonte é de quatro anos e está diretamente vinculado às ações de governo. Desta forma, uma política de Estado, como é o Plano Diretor, articula-se com as ações de governo, com os orçamentos anuais e com as ações e os programas desenvolvidos pelos governos no período de vigência do PDE. Resta saber se as administrações municipais atenderão às diretrizes estipuladas, garantindo-se que gradativamente as metas de um plano de longo prazo possam ser cumpridas.

6 Considerações finais

A experiência de São Paulo, em anos recentes, mostra que é possível encontrar saídas inteligentes e simples, mesmo em contextos de grandes dificuldades e com poucos recursos disponíveis para investimentos. E, sobretudo, mostra a necessidade de reverter um modelo de desenvolvimento urbano que não é mais compatível com as atuais necessidades do planeta e que estão em desacordo com novos paradigmas, que passam a ser valorizados, em especial, pelos jovens.

Se considerarmos as previsões demográficas, a população urbana mundial irá crescer de forma acelerada nas próximas décadas. Mantidos a atual forma de organização urbana e o processo crescente de incremento ao consumo, em um futuro não tão distante as cidades se tornarão insustentáveis.

Daí a necessidade de debater com mais profundidade as novas pautas que devem ser

incorporadas na agenda urbana, na perspectiva de encontrar caminhos capazes de responder aos desafios que estão sendo colocados para as cidades em escala global.

A trajetória brasileira mostra que o enfrentamento do problema urbano dos países em desenvolvimento não é simples nem apenas dependente de recursos financeiros. Além de limitar o direito de propriedade, combater a especulação imobiliária e garantir o direito à terra e à moradia – princípios da agenda tradicional da reforma urbana – é necessário construir novos valores urbanos, capazes de propiciar sustentabilidade e equilíbrio às cidades.

E, sobretudo, é necessário que as gestões municipais se modernizem e se reformulem para dar conta dos novos desafios presentes nas nossas cidades.