

AS ESCALAS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL:
EM BUSCA DE NOVAS LENTES ANALÍTICAS

Júlia Lins Bittencourt
Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território - UFABC
julia.cidades@gmail.com

1. Introdução

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 aprovada em 2001) regulamenta os artigos sobre política urbana da Constituição e impulsiona a nova “rodada” de planejamento urbano municipal cercada de “promessas” (Amore, 2013). A eleição do Presidente Lula em 2003 e a criação de um Ministério dedicado às políticas setoriais urbanas, bem como o compromisso da retomada do financiamento da habitação, saneamento e mobilidade urbana, em 2007, pareciam completar as condições para a redução das desigualdades espaciais e da informalidade nas cidades brasileiras. Para decepção de muitos militantes da reforma urbana, no entanto, a incapacidade dos recentes avanços institucionais recentes em efetivamente transformar as cidades parecem, no entanto, apontar para um “impasse” e anunciam o “fim de um ciclo” (Maricato, 2011).

Embora a análise dos caminhos e descaminhos do projeto de reforma urbana (Maricato, 2001; Santo Amore, 2013; Rolnik, 2009; 2011) e dos impactos dos investimentos recentes em habitação na expansão das cidades sejam relativamente frequentes, há poucas análises aprofundadas sobre a interação entre as diversas escalas de atuação do Estado e de agentes sociais no desenrolar da política urbana brasileira fora do campo das relações intergovernamentais, da ciência política. Do ponto de vista da tentativa de compreensão da produção do espaço, cabe perguntar: Qual é a geografia institucional da política urbana no Brasil, e de que maneira ela reproduz ou contesta o padrão de urbanização desigual das cidades brasileiras? De que forma a retomada dos investimentos em infraestrutura social e urbana a partir do Governo Federal se relaciona com este desenho institucional? Quais os resultados espaciais da interação complexa entre competências locais e investimentos federais para a política urbana? Que forças sociais dão suporte à trajetória de institucionalização e à trajetória de investimentos do Estado brasileiro para lidar com a questão urbana?

Essas são questões em parte inspiradas na reflexão de Neil Brenner sobre a atuação espacial do Estado contemporâneo. A pertinência dessas questões para a investigação de dinâmicas recentes no campo da política urbana brasileira nos parece um bom motivo para ampliar o debate sobre o reescalonamento e políticas escalares, inclusive considerando às críticas que vêm sendo tecidas a respeito do suposto estruturalismo, generalismo e irrelevância explicativa no contexto do Sul Global dessas abordagens.

O artigo é dividido em três seções. A primeira apresenta alguns dos principais pontos do debate sobre escalas e os processos de reescalonamento da regulação da urbanização no capitalismo contemporâneo. A segunda seção aborda as críticas pós-coloniais e pós-estruturais que têm sido direcionadas à economia política da urbanização. Um relato recente da trajetória de

institucionalização do projeto de reforma urbana no Brasil e das contradições que o tem atravessado são abordadas na terceira seção.

2. Problematizando as escalas da política urbana

A crise do regime de acumulação fordista do Atlântico Norte – ancorado no equilíbrio de poder decorrente do Estado de Bem Estar Social escalonado nacionalmente, da produção e consumo em massa e do trabalho organizado – desencadeou um amplo processo de reestruturação produtiva e institucional, com a desregulamentação do trabalho e do sistema financeiro internacional, o desmonte das políticas redistributivas e universalistas e mudanças nas escalas da regulação estatal. Alguns autores da corrente de pensamento regulacionista enfatizam que o Estado, permeado por interesses de forças sociais em disputa, tem a capacidade constante de alterar suas escalas de regulação, procurando se adaptar à crise e superar seus “fracassos regulatórios” (Brenner, 2009a). Tais movimentos podem ser caracterizados pela desorganização/reorganização de hierarquias escalares (Lipietz, 1994, pg. 32 *apud* Brenner 2009a) e pela ressignificação, ou maior/menor relevância para a vida política, social e econômica de determinadas escalas de organização do Estado (Vainer, 2001; Brenner 2004).

Nas políticas urbano-regionais, o reescalonamento do Estado teria dado origem a políticas locais de orientação neoliberal voltadas para a competitividade urbana e para a atração de investimentos privados, pioneiramente denominadas de empreendedorismo urbano por Harvey (1989), e amplamente adotada por governos de diversas orientações ideológicas nos anos 1980 e 1990. O protagonismo local e as políticas locais urbanas tornaram-se hegemônicos na agenda urbana internacional (Rolnik & Somekh 2000; Theodore & Peck, 2011), se adaptaram, sofrendo inflexões decorrentes de seus próprios fracassos (Theodore & Peck, 2011; Brenner, 2004), mas permaneceram na agenda de gestores urbanos e de pesquisadores até os dias de hoje.

Ao reforçar a interpretação do protagonismo local como reescalonamento, a novidade da abordagem desenvolvida por Brenner (2004) reside na teorização sobre as mudanças ocorridas nas formas de regulação da urbanização ao longo dos últimos trinta anos *a partir de um quadro teórico que considere a centralidade da espacialidade do Estado sem, no entanto, deixar de percebê-la como processual e historicamente construída*, portanto, passível de disputa e transformação. Embora urbanistas pioneiros como Harvey, Soja e Lefebvre, argumenta o autor, já venham apontando desde meados da década de 1970 a necessidade de compreender a cidade como processo, no âmbito das ciências sociais persistiriam concepções apriorísticas da territorialidade do Estado, tomado como recipiente estanque que “contém” a sociedade a cultura e a economia. O

“nacionalismo metodológico” e “territorialismo metodológico” (Brenner, 2004), e a “armadilha territorial” do Estado-nação impediriam a compreensão das novas funções, territorialidades e escalas de regulação do Estado no ciclo atual de globalização. Para Brenner (2004, p. 28) o recente interesse em estudos da globalização e a reafirmação do espaço nas ciências sociais críticas parte justamente do questionamento do Estado-nação como unidade geográfica preestabelecida de análise social.

Processos de reescalonamento – seja do processo de acumulação capitalista, do processo de urbanização, da organização territorial do Estado ou das lutas políticas (Brenner, 2004; Leitner et al., 2007; Swyngedouw, 2000 e Uitermark, 2002 *apud* Brenner 2009a) –, e a política das escalas passaram, portanto, a ser foco de interesse de estudos urbanos e de geografia críticos, de ecologia política e de economia política (Swyngedouw & Heynen, 2003; Cook & Swyngedouw, 2012; Brenner, 2004, 2009b e 2010; Swyngedouw, 2003; Keil & Mahon, 2009).

Para compreender a natureza de processos de reescalonamento observados em todo o Atlântico Norte após a crise fordista e sua relação com os processos de transformação da espacialidade do estado capitalista, Brenner (2004) busca conceber a espacialidade da regulação e intervenção estatal, assim como Harvey, Lefebvre e Soja haviam concebido a cidade, também como historicamente construída, disputada e maleável. Para tanto, o autor elaborou uma versão espacializada da teoria do Estado estratégico-relacional de Bob Jessop. Segundo Brenner (2004, p. 87), a formulação de Jessop sobre o estado contemporâneo parte do pressuposto que o Estado não é uma entidade dotada de unidade substantiva, mas um processo; e que sua coerência interna é produto de estratégias políticas em disputa. Ele diferencia entre estratégias destinadas a conferir as instituições estatais um quadro organizacional coerente e agendas políticas compartilhadas – *projetos de Estado* – e estratégias destinadas a promover determinadas formas de desenvolvimento econômico e legitimação político-social – *estratégias de Estado* propriamente ditas. Jessop sustenta que o Estado é arena, produtor e produto de tais estratégias, sendo mais acessível a algumas forças que outras, as quais mobilizarão seu aparato institucional para determinadas estratégias de acumulação e projetos hegemônicos. Ademais, a seletividade do Estado ao privilegiar certas facções de classe ou de forças sociais é o resultado da relação constante entre estruturas estatais herdadas e estratégias políticas emergentes.

Na espacialização dessa teoria proposta por Brenner, a forma espacial do estado – a territorialidade – dependeria de *projetos espaciais de Estado* para manter sua coerência organizacional e unidade funcional, tais como a divisão das atividades do Estado em níveis administrativos e iniciativas de coordenação política entre as diversas escalas de governo, conformando uma “geografia regulatória” (Brenner, 2004, p. 92). Já as *estratégias espaciais de*

Estado seriam tentativas de influenciar as geografias do desenvolvimento industrial, dos investimentos em infraestrutura e das lutas sociopolíticas por meio de seletividade espacial, de maneira a dotar o crescimento capitalista de uma coerência estruturada. São exemplos de estratégias espaciais de estado as políticas urbanas e regionais, políticas industriais, programas de planejamento espacial, políticas habitacionais e investimentos em infraestrutura, entre outros.

Segundo o autor, a preponderância da escala nacional de acumulação, urbanização e regulação estatal durante o pacto fordista teria dado lugar, no atual ciclo de globalização capitalista pós crise econômica do início dos anos 1970, a uma descentralização em favor de novas configurações territoriais sub e supranacionais. Essa constatação decorre da análise do reescalonamento de políticas urbano-regionais na Europa Ocidental pós 1980, onde políticas locais urbanas, voltadas para a inserção internacional competitiva de cidades, substituíram as funções redistributivas e de consumo coletivo das cidades no arcabouço do Keynesianismo espacial pós-guerra. Mudanças recentes nas políticas urbanas europeias sugerem que o relativo fracasso das políticas locais urbanas teria levado a uma segunda onda de reescalonamento, desta vez rumo à vizinhança, ao urbano-metropolitano e às articulações supranacionais de cidades (Brenner, 2004).

Ao diferenciar sua abordagem daquela corrente em boa parte da literatura sobre políticas locais urbanas em cidades europeias, que as interpreta como respostas localizadas, lideradas pelo setor privado, aos novos constrangimentos econômicos supranacionais, Brenner (2004, p. 254) afirma que sua análise “(...) *has emphasized the role of rescaled state spatial projects and state spatial strategies in facilitating the mobilization, institutionalization, and generalization of urban locational policies*”.

Esse “roteiro” – para Barcellos de Souza (2012), de viés eurocêntrico – deve ser reexaminado no caso da aplicação do referencial teórico do reescalonamento para contextos periféricos. Sem os devidos cuidados metodológicos, pode sugerir a ideia da escala nacional como um “receptáculo” que é preenchido e esvaziado em um jogo de soma zero, desconsiderando que “problemas de coordenação estratégica e a internacionalização do Estado podem exigir substanciais desafios e transformação qualitativa” e uma “renovada importância” do Estado nacional. Barcellos de Souza argumenta que o Estado desenvolvimentista brasileiro sofreu diversos reescalonamentos a cada momento de crise e ruptura de regimes de acumulação e projetos hegemônicos de poder, e que, nesse processo, o conteúdo do nacional foi resignificado em relação às demais escalas, mas permaneceu central. O próprio Brenner (2009b, p. 72) reitera que, metodologicamente, só se pode compreender as escalas de forma relacional, ou seja, o significado e o conteúdo de determinada escala geográfica só pode ser apreendido considerando-se os vínculos que mantém com as demais escalas que compõem uma determinada configuração interescalar. Portanto, o significado de termos

como local, regional, nacional, global emerge apenas relacional e historicamente (Swyngedouw & Heynen). Não haveria nada inerente a determinada escala, sendo seu conteúdo arena, resultado e mecanismo da luta social:

“These territorial and networked spatial scales are never set, but are perpetually disputed, redefined, reconstituted and restructured in terms of their extent, content, relative importance and interrelations. The continuous reorganisation of spatial scales is an integral part of social strategies to combat and defend control over limited resources and/or a struggle for empowerment. There is constant societal struggle for the command over particular scales in a given sociospatial conjuncture, and while some of these struggles are of minor consequence, many can be of eminent importance” (Swyngedouw & Heynen, 2003, pg. 913).

Swyngedouw e Heynen (2003) consideram que a priorização (analítica e política) dos processos socioecológicos que configuram as formas escalares de organização estatal (e seu entrelaçamento contraditório e conflituoso com arranjos escalares de produção e consumo) ao invés da priorização das escalas em si é essencial para a construção de estratégias políticas radicais. Considerando que tanto as injustiças urbano-ambientais são em grande parte configuradas por processos extralocais, quanto que ativistas se utilizam ou podem se utilizar de estratégias políticas escalares para alcançar seus objetivos, Swyngedouw e Cook (2012) apontam as limitações de visões excessivamente localistas da produção e contestação da injustiça urbano-ambiental. Cada escala apresenta possibilidades próprias de luta política, bem como de análise econômica e social, pois, como sugere Vainer (2001), *“escolher uma escala é, quase sempre, escolher um sujeito tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação”*.

A abordagem metodológica centrada na compreensão dos movimentos de reescalonamento da ação Estatal como resultado contínuo de estratégias políticas em disputa pode representar uma plataforma propícia para romper os dualismos que cercam a noção de escala (local x nacional; nacional x global; global x local) no senso comum e compreender mais a fundo a natureza dos projetos e estratégias (disputados) da política urbana no Brasil. Antes disso, contudo, é premente ouvir a voz dissidente das correntes de pensamento pós-colonial e pós-estrutural sobre os limites da teorização sobre a cidade em estudos de economia política, de filiação estruturalista, produzidos nos países do Norte.

3. Críticas pós-coloniais e pós-estruturais

A interpretação da urbanização e da política urbana como processos associados aos

movimentos mais amplos do desenvolvimento capitalista vem sendo contestada por diversos autores comprometidos com abordagens pós-estruturalistas e pós-coloniais. Uma parte da crítica direcionada à compreensão do mundo como hierarquia multiescalar, e da organização e atuação do Estado (para a regulação da urbanização) como resultado de interação entre arranjos institucionais herdados e novos arranjos derivados da necessidade de adaptação às crises sistêmicas do modo de acumulação capitalista, questiona o suposto universalismo dessa abordagem, argumentando que para chegar às formulações “essencialistas” como a acima é preciso generalizar, e que essa generalização é feita a partir de casos de dinâmicas e políticas urbanas em cidades do Atlântico Norte, bem conhecidos e documentados (Robinson & Parnell, 2011). As novas realidades urbanas emergentes no sul, ainda grandemente desconhecidas e em vias de tornarem-se a experiência urbana dominante no cenário mundial visto o rápido crescimento e consequente urbanização do leste asiático, da América Latina e da África nos últimos cinquenta anos, desafiariam as categorias analíticas de abordagens concebidas no Norte (*idem*; Roy, 2009).

Amin e Graham (1997), analisando ressurgimento do interesse sobre as cidades nas ciências sociais desde os anos 1990 (em especial as abordagens de “cidades globais”, “cidades-regiões globais” e “cidades criativas”), apontam para a parcialidade da maior parte das análises sobre o urbano, onde um aspecto da vida urbana é selecionado como de relevância analítica para trajetórias positivas de desenvolvimento – cultura, polarização social, moradia, distritos industriais, política, transportes, governança, planejamento, etc – em contraposição à tentativa de apreensão da totalidade da cidade (*wholeness*). Partindo cada qual de seu aspecto selecionado, essas correntes de “*new urban utopia tend to lead from paradigmatic examples which are not whole cities but specific ‘time-space’ samples of cities*” (1997, pg. 411). Contra a generalização a partir de poucos casos e a supervalorização de aspectos e representações particulares da cidade, os autores advogam uma nova compreensão das cidades como “multiplex”, como “co-presença de múltiplos espaços, tempos e redes de relação, vinculando lugares, sujeitos e fragmentos às redes globais de mudança cultural, econômica e social” (pg. 417-418, tradução livre), conduzindo, pois a uma teoria urbana onde representações conflituosas possam coexistir. Uma crítica, segundo Peck (2014), direcionada às teorias da urbanização fundamentadas na economia política, que caracteristicamente abstraem a partir de alguns aspectos de relevância explicativa.

A ideia de apreender cada cidade em sua complexidade única, e de desconstruir hierarquias artificialmente (porque parcialmente) construídas encontra eco na defesa de de uma “ontologia plana” para a geografia humana por Marston *et al.* (2005), com a eliminação

do conceito de escala. Os autores argumentam que a concepção hegemônica – hierárquica – de escala, reproduz imaginários dualistas de análise social (micro-macro, agência-estrutura, local-global, etc), que separam e hierarquizam relatos da vida social, e pressupõem um desenraizamento do pesquisador, que para observar o mundo em termos “globais”, precisa adquirir perspectiva “divina” (God's eye).

O *leading role* exercido pelas cidades “extraordinárias”, ou globais, no conjunto da produção acadêmica dos estudos urbanos e regionais também é o ponto de partida para a afirmação de Robinson (2003, pg. 275) de que o conhecimento geográfico do fim do século XX padece de um “paroquialismo”, que o impede de perceber a especificidade contextual de sua produção. O universalismo subjacente à teorização é na verdade profundamente regional, e ignora o amplo escopo de diferentes contextos sociais aos quais supostamente se aplica. A autora faz um apelo pela “pós-colonialização” ou “cosmopolitização” da produção acadêmica, e sugere que um renascimento dos estudos urbanos comparativos – onde diferentes contextos não seriam classificados de acordo com seus graus de desenvolvimento, mas percebidos plenamente e capazes de transformar arcabouços teóricos e quadros analíticos.

Em especial, no que se refere ao conceito de neoliberalismo ou empreendedorismo urbano como caracterização da abordagem de política urbana dominante, Robinson & Parnell (2011, pg. 11-12) criticam a suposição de que o neoliberalismo teria se disseminado de forma global, ainda que de maneiras variadas (*variegated*) e *path dependent*. Elas argumentam que há casos em que não se trata de práticas sociais neoliberais ou antineoliberais, de resistência, mas, antes, de sua ausência ou irrelevância explicativa, ou ainda, de subversão de técnicas neoliberais para propósitos politicamente bastante distintos.

Alguns conceitos explicativos específicos já vêm sendo utilizados por alguns autores para analisar a produção das cidades do sul global, como a informalidade (entendida como desregulação e invisibilidade (*unmapping*) intencionais) constitutiva de sistemas de planejamento (Roy, 2009) ou a mediação entre a informalidade e a formalidade como fonte para o clientelismo político (Maricato, 1996), ou ainda a “ambiguidade constitutiva” da legislação urbana no Brasil (Rolnik, 2003), cuja implementação depende de uma rede multiescalar de “corretagem política” que intermedeia a transferência de recursos federais aos entes subnacionais (Rolnik, 2009). Nenhum desses fatores explicativos, no entanto, são incompatíveis com relatos mais estruturais sobre o impacto das mudanças nos modos de regulação do capitalismo sobre as cidades, pelo contrário, atualizam e complexificam os relatos (e as perspectivas de luta política deles decorrentes) sobre as cidades na periferia do

capitalismo.

O reconhecimento da crítica pós-estrutural e pós-colonial não deve, portanto, inviabilizar a reflexão sistêmica e a busca por compreender padrões visível e insistentemente recorrentes, tal como a dificuldade de superar a produção de informalidade e segregação espacial características nas cidades latino-americanas. O apelo pelo reconhecimento da complexidade e “*wholeness*” de cidades não-globais, e de intensificação de estudos empíricos e comparativos pode estar levando, na opinião de Peck (2014), a uma introspecção da teoria urbana, onde a própria teorização passa a ser questionada, e não a um diálogo profícuo entre correntes de pensamento visando refinar ou recontextualizar abordagens.

Compreender cada lugar em toda a sua complexidade e potencialidades para uma política urbana (*urban politics*) progressista, sem submissão a hierarquias preestabelecidas (Marston *et al.*, 2005) é certamente enriquecedor para a leitura de cada cidade, mas, e quando a política progressista encontra um impasse, não em uma mas em várias cidades? E como teorizar sobre empecilhos insistentemente recorrentes e insistentemente semelhantes em várias cidades brasileiras e latino-americanas? Como reunificar o potencial político do *lugar* com a potência política do Estado, em suas diversas escalas? Este será o desafio de trilhar o caminho ainda incerto em busca da teoria urbana que vincule estrutura e agência no contexto do sul global, como base para a análise da trajetória da política urbana (*urban policy*) brasileira recente.

4. Reforma urbana: trajetória e impasses da política urbana brasileira

A história da institucionalização do planejamento urbano no Brasil é marcada por uma importante inflexão: o fim do regime militar iniciado em 1964 e a transição democrática consolidada com a Constituição de 1988 abriu espaço para o estabelecimento das bases legais e institucionais de um planejamento descentralizado, participativo, e fundamentado nos ideais de justiça social, cuja origem estava na mobilização de diversos setores da sociedade (técnicos municipais, acadêmicos, profissionais e movimentos sociais) em torno de um projeto de “reforma urbana”.

Em paralelo ao processo de abertura democrática, a década de 1990 foi marcada pelos efeitos da crise fiscal do Estado, com a falência do modelo de substituição de importações e de explosão da dívida externa, associada à crescente insatisfação social concentrada nas cidades, em um contexto de hegemonia do ideário neoliberal, amplamente disseminado pelas agências de

fomento internacional (Rolnik & Somekh, 2000; Fernandes, 2001). Em um mesmo conceito de “descentralização” estavam amalgamadas a expectativa de se contrapor ao centralismo do regime anterior pelo empoderamento do local e as promessas de eficiência, flexibilidade e representatividade de um Estado reescalonado para baixo, gerando processos de reestruturação e reescalonamento complexos e contraditórios (Klink, 2014).

A retração (*rolling back*) do estado nacional desenvolvimentista no período levou à abertura ao mercado internacional, desregulação, privatização e ausência de políticas industriais e espaciais escalonadas nacionalmente, acirrando a “guerra de lugares”. Áreas metropolitanas, que haviam sido plataformas-chave da industrialização durante o regime desenvolvimentista tornaram-se arenas privilegiadas da reestruturação produtiva (Klink, 2014). E se houve uma real descentralização de receitas fiscais para os entes subnacionais, esta não foi compatível com a ampliação das competências municipais sobre as políticas sociais (Rolnik & Somekh, 2000; Rolnik, 2011), levando, na prática a ausência do Estado na promoção de políticas urbanas voltadas para a redução das desigualdades socioespaciais.

Em 2003, a eleição de um político de esquerda para a presidência da República e a criação do Ministério das Cidades, dedicado às políticas setoriais urbanas, bem como o compromisso da retomada do financiamento da habitação, saneamento e mobilidade, pareciam completar as condições para o preenchimento do vazio do Estado da década anterior, com combate às desigualdades espaciais e da informalidade nas cidades brasileiras a partir de uma plataforma transescalar (do nacional ao local). No entanto, a recente expansão (*rolling out*) do Estado desenvolvimentista em escala nacional na área de política urbana, entre outras, com a retomada de financiamento e de regulação (Klink, 2014), tem sido marcado pelas contradições entre o projeto de Estado, ou a organização institucional para a política urbana, e as estratégias de Estado, os investimentos em si.

A criação do Ministério das Cidades e o início da sua atuação foi marcada pelo debate sobre as diretrizes da política nacional de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais, bem como pela formulação de marcos regulatórios nacionais. Faziam parte do que Maricato (2011, pg. 50) chamou de uma “febre planejadora” que tomou conta dos Ministérios de orientação de esquerda no início do primeiro governo Lula, na tentativa de recuperar o papel planejador, regulador e promotor do Estado. O processo de regulamentação e institucionalização em âmbito nacional das políticas setoriais urbanas¹ foi permeado pela preocupação com competências dos entes federativos

1 Aprovação de políticas nacionais de habitação, saneamento mobilidade pelo Conselho das Cidades (2004); Lei nº 11.124/2005 (Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social); Lei Federal nº 11.445/2007 (marco regulatório do saneamento básico); Lei nº 12.305/2010 (marco regulatório dos resíduos sólidos); Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de

e com mecanismos de coordenação intergovernamental (ainda que se possa discutir a efetividade dos mesmos).

As estratégias espaciais do Estado, no entanto, pareciam caminhar mais rapidamente que a institucionalização do projeto de reforma urbana, desafiando-a desde o princípio. Durante a primeira gestão do Governo Lula, a herança neoliberal da década de 1990 e sua imposição de restrições orçamentárias e austeridade fiscal combinada à herança clientelista e patrimonialista da política brasileira na distribuição de recursos para investimentos em obras e ampliação de serviços urbanos – traduzida na prática de emendas parlamentares ao orçamento do Executivo, que chegaram, em 2006, a consumir 50% do orçamento aprovado e 80% do orçamento executado – praticamente inviabilizaram a atuação do Ministério das Cidades (Rolnik, 2009, pg. 45; Maricato, 2011, pg. 51).

O *rolling out* do Estado desenvolvimentista em escala nacional, especialmente a partir do segundo mandato do Governo Lula – mudou o patamar de negociação dos recursos para as políticas urbanas. De pequenos valores – insignificantes para garantir uma transformação nas condições de urbanidade, embora de significativo valor político-eleitoral para os parlamentares que os intermediavam (Rolnik, 2009) – os investimentos em infraestrutura urbana passaram para o centro da agenda de política econômica do governo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e composto por um eixo de infraestrutura social e urbana, além de eixos de transporte e logística e de energia, marcou a retomada de obras de infraestrutura econômica e social, praticamente abandonadas desde o ajuste fiscal iniciado nos anos 1980 (Maricato, 2011). O volume inicial previsto de R\$ 170,8 bilhões para a infraestrutura social e urbana (habitação, saneamento, recursos hídricos, programa Luz para Todos e metrô) no período de 2007-2010 – e que ao final de 2010 chegaria a R\$ 255,2 bilhões² – sinalizou o retorno à cena do governo federal como ator chave na indução de mudanças na paisagem urbana nacional.

O PAC, concebido enquanto estratégia espacial do Estado, se sobrepôs à construção do projeto espacial para a política urbana, fundamentado na coordenação federativa e na redução de desigualdades regionais, conforme explicitavam os documentos iniciais do Ministério das Cidades (Ministério das Cidades, 2004). O programa incorpora a diretriz de priorizar as regiões metropolitanas, onde se concentram os maiores déficits socioambientais urbanos, com os investimentos em saneamento, mobilidade e urbanização de favelas, e inova ao estabelecer um mecanismo de pactuação entre governos municipais, estaduais e federal na seleção dos projetos que

Mobilidade Urbana); discussão sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Conselho das Cidades; Campanha pela elaboração de Planos Diretores Participativos (2005-2006); Plano Nacional de Habitação (2007-2009); etc.

2 Informações oficiais do PAC, disponíveis em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>.

seriam financiados. No entanto, esses são pactos *ad hoc*, para cada projeto, e não pactos permanentes ou estruturais. A institucionalidade do Conselho das Cidades não foi considerada a priori como *locus* desse debate. Foi necessário que o Conselho se organizasse para acompanhar as decisões acerca e andamento das obras do PAC, não o contrário. O anúncio dos investimentos em urbanização de favelas não foi acompanhado de medidas para ampliar o acesso ao mercado residencial legal ou de medidas de estímulo/incentivo ao controle do uso e ocupação do solo ou da dinâmica imobiliária, buscando prevenir o surgimento de novas favelas, tornando evidente, junto com a análise da distribuição espacial da carteira de investimentos previstas pelo PAC (Leitão, 2009) que tratava-se de uma política econômica e não espacial.

Se o PAC como um todo teve importante papel macroeconômico ao duplicar o investimento público, ao impulsionar a criação de postos de trabalho e a expansão da economia³, não tinha uma diretriz espacial. Cabe questionar, como o faz Leitão (2009, pg. 268), “*quais as consequências da adoção de medidas que têm grande potencial de impactar o território e de estruturar o ordenamento espacial do país, como é o caso dos investimentos setoriais em infraestrutura, subordinarem as diretrizes das políticas regionais [e urbanas] aos objetivos contrastantes da política econômica.*”

Repetindo dilemas do passado, onde a política urbano-regional se subordinava à política de crescimento econômico do Governo Militar, a política urbana entrou na agenda prioritária de governo como a ênfase social do programa de aceleração do crescimento.

O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em abril de 2009, aprofunda e consolida a visão de política habitacional como indutora do crescimento econômico. No contexto da crise financeira mundial desencadeada em 2008, o PMCMV foi anunciado como pacote de medidas anticíclicas com a dupla função de afastar da economia brasileira os efeitos da crise e de contribuir para o enfrentamento do déficit habitacional. O PMCMV foi conduzido desde o princípio pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, embora argumentos de técnicos do Ministério das Cidades e propostas contidos no recém elaborado PlanHab tenham sido contemplados no desenho do programa, como a combinação de financiamento com subsídios escalonados de acordo com as faixas de renda e a criação de um Fundo Garantidor. Sua lógica constitutiva privilegiou a velocidade e escala de execução em detrimento da articulação entre política habitacional e política urbana ou do fortalecimento institucional do setor nas diversas escalas de governo.

A competência municipal pelo planejamento e gestão do solo urbano e pelo

3 Ver PAC – Balanço 2007-2010 e PAC 2 – Balanço junho 2014, disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>.

licenciamento urbanístico, os constrangimentos políticos de se questionar a capacidade do exercício dessas competências ou da autonomia municipal constitucionalmente previstas, e a diretriz de governo de rápida aprovação e execução de empreendimentos levaram à subnormatização do programa, especialmente em suas primeiras fases. Esses fatores combinados com a iniciativa de proposição de projetos de empreendimento por construtoras na modalidade do programa destinado à faixa de renda até R\$ 1.650, o FAR-Empresas, e a aquisição sem processo de concorrência dos empreendimentos aprovados pela Caixa, isentando o setor privado de riscos, contribuíram para o rebaixamento dos padrões de qualidade ao mínimo exigido na maior parte dos casos. Em um contexto de graves carências habitacionais, o poder de barganha do setor da construção civil junto aos municípios se ampliou. Some-se a isso, ainda, a grande disparidade entre as capacidades institucionais e administrativas dos 5.564 municípios brasileiros. O resultado dessa equação, além do cumprimento das metas quantitativas do programa, tem apontado para a fragilização do controle do uso do solo urbano, com municípios pressionados para a aprovação dos empreendimentos ou ainda para uma solidariedade perversa entre representantes políticos locais e grandes construtoras (Fix, 2011).

O fato de que o PMCMV avançou na oferta de moradia para a parcela de mais baixa renda, “nunca antes” focalizada por uma política habitacional federal em grande escala, também desarmou os movimentos de moradia (que além de tudo se concentram nas capitais, onde o desempenho do PMCMV é menor devido aos altos valores da terra urbana): a crítica, embora venha sendo feita, se tornou difícil, pois os movimentos melhor organizados em fóruns nacionais são executores de uma modalidade destinada a autogestão, o PMCMV Entidades, o que consome boa parte de sua energia política na organização da demanda por unidades habitacionais e da execução das moradias junto às bases.

5. Comentários finais

A trajetória da ideia de reforma urbana no Brasil e sua institucionalização contraditória e conflituosa em meio a processos de reestruturação e reescalonamento do Estado ao longo de cerca de meio século parece ter chegado a um impasse. Seguindo o ordenamento jurídico e constitucional brasileiro, ou o projeto de estado, a regulamentação da política urbana permaneceu como de competência local. Se por um lado o localismo tende a criar uma ilusão de potência da escala local de promover isoladamente seu desenvolvimento, por outro, o localismo da regulação do uso do solo associado à atuação do governo federal em períodos de *rolling out* do Estado desenvolvimentista em escala nacional impede que os investimentos em infraestrutura urbana contribuam para a

redução das desigualdades intraurbanas e inter-regionais, ao mesmo tempo em que são oportunos aos interesses de frações do capital.

A abordagem dos processos de reescalonamento do estado com base na espacialização da teoria estratégico-relacional, reunificando estrutura e agência, dos estudos que consideram as hierarquias escalares como relacionais e socialmente produzidas, e da reflexão sobre como esses e outros conceitos forjados/fenômenos observados Norte global se transformam ao chegar por estas paragens, apresentam potencial como fios analíticos da trajetória da política urbana brasileira. Para tanto, é necessário compreender em mais detalhes as especificidades do reescalonamento da política urbana no Brasil, revelando o embricamento entre estruturas herdadas e novas formas de organização do estado para a política urbana; a natureza do *rolling out* da escala nacional no sul global; as forças sociais antagônicas e a efetividade de suas estratégias escalares; o impacto real que as estratégias espaciais do Estado têm produzido e suas contradições com o projeto espacial de Estado para a política urbana brasileira.

Também nos parece necessário compreender/documentar o potencial e o dinamismo de novos movimentos sociais baseado nas cidades, conforme se viu durante as manifestações de rua de junho de 2012. Ainda que compostos de diversos grupos com demandas contraditórias, essa movimentação política – por meio de estratégias de ação direta, ausência de hierarquia, grande articulação em rede, e recusa à participação de espaços institucionalizados – demonstrou uma capacidade incrível de influenciar as estratégias de estado, como políticas e investimentos, em diversas escalas simultaneamente. Esses são elementos que podem vir a se combinar com a atuação dos movimentos tradicionais de moradia na reinvenção de suas estratégias políticas, rompimento de *path dependencies* e recalibração da noção de reforma urbana.

A interação entre projetos espaciais e estratégias espaciais em diversas escalas para a política urbana com as diferentes capacidades organizacionais das forças sociais em cada cidade tem produzido trajetórias distintas de regulação da urbanização brasileira. Compreender qual é o espaço da agência em escala local, em que medida ela é eficaz sendo *apenas* local, e a que constrangimentos supralocais ela está submetida compõe um agenda de pesquisa futura para este trabalho.

Referências bibliográficas

Amin, A. & Graham, S. 1997. The ordinary city. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22, 411-429.

Castells, M. 1999. *Era da informação: economia, sociedade e cultura. Vol 1: A sociedade em rede*, São Paulo, Paz e Terra.

Cook, I. R. & Swyngedouw, E. 2012. Cities, social cohesion and the environment: towards a future research agenda. *Urban Studies*, 49(9), 1959-1979.

Barcellos de Souza, M. 2012. Espacializando o desenvolvimentismo: imaginário, escalas e regulação. *Revista brasileira de Estudos urbanos e regionais*, 14(2), 35-54.

Brenner, N. 2010. A globalização como reterritorialização: o reescalamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 535-564.

_____. 2009a. Open questions on state rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 123-139.

_____. 2009b. Restructuring, rescaling, and the urban question. *Critical Planning*, 16, 60-79.

_____. 2004. *New state spaces. Urban governance and the rescaling of statehood*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Fernandes, A. C. 2001. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates*, 41(XVII), 26-45.

Fix, M. 2011. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, UNICAMP.

Friedmann, J. 1986. The world city hypothesis. *Development and Change*, 17(1), 69-83.

Harvey, D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.

Keil, R. & Mahon, R. 2009. Introduction. In: Keil, R. & Mahon, R. (Eds.) *Leviathan undone? Towards a political economy of scale*. [e-book] Vancouver, University of British Columbia Press.

Klink, J. 2014. The hollowing out of brazilian metropolitan governance as we know it: restructuring and rescaling in the developmental state. *Antipode*, 46(3), 629-649.

Maricato, E. 2011. *Impasses da política urbana no Brasil*, São Paulo, Vozes.

_____. 1996. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*, São Paulo, Hucitec.

Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. 2004. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, Brasília, Ministério das Cidades.

Ohmae, K. 1999. *O fim do Estado-nação: a ascensão das economias regionais*, Rio de Janeiro, Campus.

Peck, J. 2014. *Cities beyond compare?* Palestra ministrada durante Encontro Anual da Associação Americana de Geógrafos (AAG) [em linha], Tampa, Flórida, 09 de abril de 2014. Disponível em: <http://www.regionalstudies.org/news/article/regional-studies-association-aag-annual-meeting-2014-lectures>. [Consult. em 01 de dezembro de 2014.]

Robinson, J. 2003. Postcolonialising geography: tactics and pitfalls. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 24(3), 273-289.

Robinson, J. & Parnell, S. 2011. The routes of theorizing urban neoliberalism. In: Bridge, G. & Watson, S. (Eds.) *The Blackwell Companion to the City*, [e-book], Wiley-Blackwell.

Rolnik, R. 2011. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. [Em linha]. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffraquelrolnik.files.wordpress.com%2F2013%2F07%2F10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf&ei=brnXU6_xCq3nsAT_kIKgCQ&usg=AFQjCNFTVdx9EPBIM-oCpXn4LMxJa8DyBQ&sig2=YzJSqtJWsCZGjSRiYEgIKQ&bvm=bv.71778758,d.cWc. [Consult.: 16 de junho de 2014].

_____. 2009. Democracia no fio da navalha: Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, 11(2), 32-50.

_____. 2003. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, São Paulo, Studio Nobel, FAPESP.

Rolnik, R. & Somekh, N. 2000. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva* [Em linha], 14(6). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400009. [Consult.: 11 de fevereiro de 2010].

Roy, A. 2009. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning Theory*, 8(1), 76-87.

Santo Amore, C. 2013. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade. Um estudo sobre as ZEIS e os Impasses da Reforma Urbana na atualidade*. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP.

Swyngedouw, E. & Heynen, N. C. 2003. Urban political ecology, justice and the politics of scale. *Antipode*, 35(5), 889-919.

Theodore, N. & Peck, J. 2011. Framing neoliberal urbanism: translating “Commonsense” urban policy across the OECD Zone. *European Urban and Regional Studies*, 19(1), 20-41.

Vainer, C. 2002. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 15(2)/16(1), 13-32.