Recital

Revista de Educação,
Ciência e Tecnologia de Almenara/MG.

POPULISMO E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Populism and organization of urban space

Ralfo Edmundo da Silva MATOS
Professor Titular da Universidade Federal de Minas Gerais
ralfo@ufmg.br

Resumo

Este trabalho procura estabelecer algumas conexões entre o fenômeno do populismo, a dinâmica urbana e o planejamento de cidades. Explora várias das características dos governos populistas do Brasil dos anos de 1950 e 1960 e aponta as lógicas que vinculam as ações político-eleitorais do executivo – em termos de investimentos públicos em serviços e infraestrutura urbana – às necessidades das populações que continuamente se instalavam nas grandes cidades. A interrupção dessas práticas no período dos governos militares é particularmente examinada e confrontada com o incremento do chamado planejamento tecnocrático. Ao fim e ao cabo dessas experiências, discute-se a hipótese de ressurgência de novas formas de populismos na atualidade e as perspectivas de sua consolidação em ambientes urbanos nos quais a pobreza e exclusão assumiram contornos socioespaciais desconhecidos na era de ouro do populismo.

Palavras-chave: Populismo. Dinâmica urbana. Lideranças carismáticas.

Abstract

This work seeks to establish some connections between the phenomenon of populism, urban dynamics and city planning. It explores several of the characteristics of populist governments in Brazil in the 1950s and 1960s and points out the logics that link the executive's political-electoral actions - in terms of public investments in services and urban infrastructure - to the needs of populations that continually grew in large cities . The interruption of these practices during the period of military governments is particularly examined and confronted with the increase in the so-called technocratic planning. At the end, we discuss the hypothesis of the resurgence of new forms of populism and the prospects for its consolidation in urban

environments in which poverty and exclusion assumed socio-spatial contours unknown in the golden age of populism.

Keywords: Populism. Urban dynamics. Charismatic leaderships.

INTRODUÇÃO

O populismo pode ser entendido como uma espécie de vício de gestão no qual incorrem governos de diferentes extrações político-ideológicas. Suas características mais marcantes variam no tempo e no espaço, mas o avanço do Estado de Direito contribui para diminuir seus efeitos. Nesse sentido, o populismo tradicionalmente manipula milhões de pessoas com baixo grau de escolaridade, movidas pela luta contra a indigência e pobreza presentes no campo e, principalmente, nas cidades a partir de meados do século XX. O aprimoramento das práticas democráticas, contudo, não é suficiente para contrapor-se às manifestações mais sutis do populismo, se paralelamente não for despendido um grande esforço na promoção da educação de qualidade, saúde pública e criação de instrumentos de monitoramento da gestão pública.

São muitas as possibilidades de melhorar as relações entre governantes e governados, a exemplo de leis mais universais com alcance redistributivo, mecanismos desburocratizantes e rapidez nas decisões do Judiciário, participação da sociedade civil nas ações estratégicas do executivo, adoção de formas mais democráticas de planejamento governamental, avaliação dos atos e procedimentos dos que estão investidos de poder nas três esferas de governo, entre outras.

Tais avanços institucionais, entretanto, não eliminam a necessidade de entendimento mais detido dos fatores dinâmicos que interferem, condicionam ou determinam a vida de relações em contextos específicos, como o das cidades. Algumas das características dos governos populistas no que tange a administração pública são bem conhecidas na literatura, sendo que várias delas envolvem o planejamento e a gestão urbana, e isso vale a pena ser registrado e trazido à reflexão nos dias de hoje.

À primeira vista, pode parecer distante a correlação entre populismo e dinâmica urbana, especialmente ao se ter em conta que a fase áurea de governos populistas no Brasil se esgotou no início dos anos 60 com a instauração do regime militar. Entretanto, o tema é ainda relevante porquanto o país assiste a uma série de escândalos associados à corrupção e utilização inescrupulosa da máquina pública, não obstante a normalidade política expressa na liberdade de imprensa e nos governos civis. Talvez seja necessário reconhecer que o país, lamentavelmente, internalize determinadas práticas "culturais" ao lidar com a coisa pública que tendem a se proliferar sob governos civis. Práticas, que ensejam o populismo, o clientelismo e a corrupção, que juntas, afinal, representam uma espécie de excrescência de um legado escravocrata, oligárquico e elitista que ainda ressoa na atualidade. Sob os governos militares, é evidente que a necessidade de arregimentação do apoio eleitoral da população desaparece e a corrupção assume outras formas[1].

Em sequência, desenvolve-se o tema a partir de uma conceituação geral de populismo, inserindo-o na história política e econômica nacional, e ainda relacionando-o à problemática

[1] Boa parte das práticas de corrupção e malversação de recursos públicos ocorre em esferas distantes das pessoas que vivem em suas cidades e vilas, embora as consequências sejam evidentes na diminuição de investimentos para projetos de desenvolvimento urbano. Nos regimes autoritários, com a imprensa censurada, raros são os casos de corrupção divulgados e efetivamente comprovados.

urbana dos anos de 1950 até sua dissolução com a emergência da racionalidade tecnocrática dos governos militares. Em seguida, uma abordagem mais específica à dinâmica do espaço urbano é introduzida, particularizando as lógicas de valorização imobiliária e a formação das rendas fundiárias, vis-à-vis o alcance do planejamento e gestão. Finalmente, procede-se a uma síntese que articula os temas populismo e urbanização, de modo a discutir a possibilidade de ressurgimento de novas formas de populismo na atualidade, tendo em conta as situações de pobreza e exclusão que se disseminam nas grandes cidades do Brasil de início do século XXI, aspectos da reconfiguração das classes sociais e algumas comparações com o passado de meados do século XX.

1 POPULISMO: SUAS CARACTERÍSTICAS, INSERÇÃO HISTÓRICA E IMPLICAÇÕES NA PROBLEMÁTICA URBANA

São bem sabidas algumas das características do populismo. Nessa perspectiva, sua feição autoritária é bem nítida embora mascarada por um forte apoio popular. É evidente que, em vários momentos da história política, trabalhadores serviram de massa de manobra aos governos populistas cujas pretensões em muitos casos colidiram com as reivindicações mais sentidas de grande parte da população.

Utilizando-se de expedientes eleitoreiros bem concatenados, que tinham como suporte a demagogia, o paternalismo ou o nacionalismo, os líderes populistas ou manipulavam muitas das aspirações populares ou disseminavam outras de caráter supraclassista, visando sempre a conciliação de interesses divergentes.

Nesse contexto, o sucesso do apelo populista pode ser debitado em grande medida à situação de transformações econômicas que o país experimentava, bem como ao emprego dos novos meios de comunicações que a sociedade brasileira passava a ter a seu alcance, como o rádio, a difusão da imprensa escrita, etc.

Além disso, a emocionalidade que revestia as relações líder-base, a inexperiência das massas populares (recém-egressas de áreas rurais) permitiam então a condução dos negócios públicos com acentuada carga de irresponsabilidade por parte das lideranças carismáticas. As promessas de campanha eram, muitas vezes, tecnicamente impossíveis de se realizar, ou mesmo esquecidas, por se tratarem de um mero expediente eleitoreiro.

De fato, o grande respaldo dos governos populistas se assentava nos novos fenômenos que demarcavam a estrutura econômica e social da época, os quais se resumem na tríade: *industrialização–migrações–urbanização*. As migrações foram muito importantes no desenvolvimento industrial, quando este passou a adquirir novas características estruturais, sustentado por um inequívoco apoio estatal. Já a urbanização, embora seja um fenômeno anterior à industrialização, experimentou níveis de expansão completamente inéditos, fazendo emergir, como grandes protagonistas da sociedade brasileira, os grandes centros urbanos que passariam a constituir regiões metropolitanas.

Nesse aspecto, as alianças envolvendo diferentes grupos sociais representavam a forma mais estratégica de se atingir e manter o poder, dispensando, portanto, a necessidade de opções mais radicais num momento em que a sociedade brasileira vivia próxima de conflitos sociais capazes de alterar radicalmente a correlação de forças vigente. Assim sendo, as necessidades e interesses

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

de grupos econômicos dominantes, embora em alguns momentos decididamente contraditórios, davam guarita a governos populistas, sob pena de se ver desfeitas as alianças tão essenciais à manutenção do *status quo*. De outra parte, como coparticipantes daqueles compromissos, existiam no interior das chamadas *classes populares,* grandes contingentes populacionais que assistiam suas reivindicações só parcialmente implementadas, embora representassem o grande esteio que dava a sustentação e a legitimidade aos governos constituídos.

Pode-se aduzir que a relativa inexperiência das camadas populares com o estilo de vida das cidades, aliada à fragilidade das organizações sindicais, explica o êxito das lideranças populistas na manipulação de expectativas e na sua perpetuação no comando político do País. Isso, até que o aguçamento das contradições entre interesses divergentes tornou-se insuportável e a crescente participação das classes populares na vida política nacional passou a representar uma real ameaça de superação da ordem institucional em vigor no início dos anos de 1960.

De forma resumida, pode-se considerar que o populismo, não obstante ter sido um gênero de governo que emergiu num momento específico de nossa história política, possui algumas características essenciais passíveis de serem reproduzidas, pelo menos parcialmente, em um novo contexto histórico. Um governo populista é sustentado por significativos contingentes populacionais, no bojo de um complicado pacto de alianças políticas. Utiliza-se de procedimentos demagógicos, autoritários e paternalistas, voltados para a vitória nos pleitos eleitorais e afirma-se pela presença carismática de líderes de forte penetração popular, que estabelecem relações emotivas e pouco racionais com o eleitorado, e veiculam uma série de valores supraclassistas como defesa da pátria, soberania nacional, aversão à exploração estrangeira, nacionalismo, etc. Provavelmente irá aproveitar-se da inexperiência política da população pobre, manipulando suas aspirações e necessidades mais imediatas.

Como surgiu o populismo na cena política brasileira e por que se afirmou tão enfaticamente, a ponto de deixar raízes que se mantêm até nossos dias? Algumas das considerações acima efetuadas já internalizam possíveis respostas, não obstante a necessidade de se entender sua inserção na história econômica nacional (ainda que brevemente), de modo a facilitar o estabelecimento de algumas conexões com a questão urbana.

Nessa perspectiva, a emergência do populismo coincidiu com a crise econômica, social e política deflagrada a partir de 1929 e consequente reestruturação institucional decorrente da revolução de 1930. A ruptura com a ordem oligarco-fundiária, que se apoiava na agroexportação e em práticas democráticas extremamente limitadas (nos moldes do "coronelismo"), acarretou significativas mudanças no país. Gradativamente, elaborar-se-ia um outro elenco de ordenamentos básicos, sintonizados com as necessidades de se modernizar o sistema produtivo nacional e privilegiar novos atores alojados em setores ligados a industrialização – que passaria a ser estimulada.

Foi nesse processo que se deu a ocupação dos espaços vazios no interior da estrutura de poder, por meio de uma composição heterogênea que transcendia as antigas divisões entre os partidos, e fazia emergir um novo estilo de governo, o populismo. Nesse contexto, o enfrentamento da crise em que se mergulhara o Estado provocou o surgimento de alianças pluriclassistas, sem a hegemonia de nenhum setor em especial, todavia, com a forte ascendência do líder político vitorioso. As oligarquias agrárias, é bom que se diga, embora deslocadas do núcleo de poder, continuaram como um segmento de presença influente na vida econômica nacional, readaptando-se às novas regras impostas pela Revolução de 30, sem perder a maior parte do prestígio e da riqueza acumulados anteriormente.

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

Para sua afirmação, os governos populistas buscaram o apoio político das massas de trabalhadores, o que lhes daria uma inquestionável legitimidade frente à situação instável que envolvia os grupos dominantes do país. O atendimento de variadas solicitações oriundas das camadas populares (ligadas à remuneração salarial mínima, a habitação popular e/ou aluguéis acessíveis); a absorção do ideário de reivindicações da classe média, manifesto no movimento tenentista (voto secreto universal, moralização dos costumes, etc.); assim como o incremento de políticas econômicas voltadas à proteção da indústria nacional, via substituição de importações, dão bem a medida e o corte conciliador dos governos da época. O líder de massas emerge, portanto, com a clara função de intermediário entre interesses diferenciados, às vezes antagônicos, ocupando espaços vazios na constelação de poder, criados a partir das grandes alterações que o país experimentava após 1930.

Com o crescimento continuado do produto industrial, ocorria paralelamente um forte aumento das taxas de urbanização alimentadas por incessantes fluxos migratórios, movidos pelas esperanças de prosperidade supostamente oferecidas nos grandes centros urbana. De fato, a mobilidade social horizontal ou vertical constituía uma alternativa palpável, ou seja, o crescimento e diversificação industrial permitiam tanto transferências de população entre atividades ou setores produtivos, quanto possibilitava uma real melhoria salarial e/ou profissional de segmentos da força de trabalho, não obstante as muitas frustrações que acompanhavam esse processo. Vale dizer que o apoio das massas populares aos governos populistas não se fazia sem alguma contrapartida efetivamente alcançada. Isso quer dizer que o atendimento de parte das reivindicações dos trabalhadores era de fato realizado, o que contribuía para ampliar, por outro lado, o elenco de novas necessidades e aprofundar a participação política dos setores populares.

É após essa conjunção de fatores que finalmente eclode uma série de problemas inéditos diretamente ligados ao espaço urbano. A necessidade de ordenar o crescimento urbano e instituir medidas que pudessem disciplinar os abusos que eram cometidos no interior dos grandes centros urbanos tornava-se cada vez mais premente. O problema dos loteamentos precários nas periferias, assim como a proliferação de favelas, passaram a preocupar insistentemente as administrações municipais, em uma época em que era muito incipiente a prática do planejamento urbano, assim como exíguos os recursos financeiros, o pessoal qualificado e o aparelhamento técnico. Aliás, a própria ideia de planejamento era confundida com um ideário de inspiração comunista. É provável que a aceitação do planejamento como uma necessidade do Estado só prospera de fato no Brasil a partir do período JK.

Nesse sentido, o tratamento das questões colocadas em evidência pelo crescimento das cidades era de caráter centralizador, via governo federal, e dotado de uma feição jurídica abrangendo aspectos muito amplos. Dessa forma, ainda nos anos de 1930, elaborou-se uma legislação específica para o problema dos loteamentos, sem, contudo, envolver uma série de singularidades locais que a questão suscitava. Somente em 1979 é que foi sancionada a Lei 6.766 que viria dar um tratamento mais meticuloso ao problema, dando cobertura e mais eficácia às leis de parcelamento municipal que passaram a complementá-la. Até essa data, a lei federal revelara-se inoperante em face das constantes burlas praticadas pelos loteadores, bem como em função das várias estratégias nitidamente especulativas, empregadas pelos proprietários de glebas urbanas. A complacência dos governos locais e a própria dificuldade de se implementar uma fiscalização efetiva acompanhavam o inusitado crescimento das cidades por um longo período.

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

O problema habitacional constituía outro sério desafio com que se defrontavam os governos populistas, sobretudo pela correlação evidente com a expansão contínua das favelas em áreas urbanas. Quanto a isso, as iniciativas do Estado voltadas para a amenização do problema focalizavam, de um lado, a implantação de instituições direcionadas a execução de casas populares (a exemplo da Fundação da Casa Popular), enquanto as favelas, sempre que possível, eram erradicadas. De outro lado, uma série de leis e decretos viriam estabelecer o congelamento dos aluguéis, sobretudo na década de 50 a partir da Lei. nº 1300, de 1950.

Os resultados de tais medidas foram, entretanto, demasiadamente insatisfatórios, uma vez que o problema da marginalidade urbana não cessava de recrudescer. Ademais, os recursos à disposição eram relativamente escassos e pulverizados no interior da política clientelista típica da época (empreguismo, favorecimentos irresponsáveis à pessoa e a grupos econômicos, etc.). Além disso, as necessidades impostas pelo projeto industrializante comprometiam um montante expressivo de recursos financeiros que se dirigiam às obras de infraestrutura econômica básica (geração de energia elétrica, saneamento, rede de água e esgoto, comunicações, etc.).

Algumas questões essenciais, mesmo nos marcos do desenvolvimento capitalista, como a definição do direito de propriedade e sua função social e a realização de reforma urbana, não puderam ser equacionadas por não se coadunarem com a feição conciliadora dos governos populistas. Apesar do lento processo de aperfeiçoamento dos instrumentos jurídicos que se operava na época (bruscamente interrompido com o regime militar), tais questões não foram redefinidas. Nesse caso, respaldo político para a implementação de leis renovadoras os governos populistas inegavelmente possuíam, mas o cipoal burocrático e os jogos de alianças entre setores sociais embaralhavam-se e constituíam dificuldades intransponíveis para a promoção de transformações estruturais.

Nas principais cidades do país, a partir da década de 1950, começava a ganhar força a ideia do exercício do poder orientado por um planejamento prévio. No âmbito das administrações municipais, assistia-se à contratação de "planos diretores" e "levantamentos físico-territoriais" visando o ordenamento do crescimento das cidades. Embora dotados de uma relativa ingenuidade técnica e da premissa autocrática, vários estudos apresentavam proposições realistas além de criarem um excelente quadro de referência para os prefeitos da época. A vinda do Padre Lebret ao País permitiu a veiculação de uma orientação metodológica inovadora nas análises de necessidades e possibilidades, e na formação de diretrizes para o desenvolvimento urbano, ao enfatizar a equidade na redistribuição dos benefícios sociais, ao lado da harmonização e integração das ações do poder público no espaço urbano.

No entanto, para a frustração de muitos dos técnicos engajados com a nova e envolvente atividade de planejar cidades, inúmeros diagnósticos e propostas dos planos urbanísticos eram inexoravelmente engavetados. Uma das causas desse procedimento deve ser debitada à própria ingenuidade dos planejadores, que não raro alimentavam a crença de estarem ungidos da condição de salvadores da "desordem" urbana, desconhecendo vários dos mecanismos estruturais que operam na produção e reprodução do espaço físico das cidades capitalistas. Por conseguinte, a explicação para o engavetamento de documentos, que, para serem produzidos, envolviam tempo, recursos humanos e materiais, só pode ser entendida à luz das próprias características dos governos populistas. Na realidade, e isso é fundamental, o plano urbanístico se afigurava como uma insuportável camisa de força que os prefeitos populistas não estavam dispostos a vestir. A política clientelista exigia a criação de um sem número de cargos destinados aos cabos eleitorais, parentes e eleitores de expressão e, isso evidentemente contrariava muitas das diretrizes do planejamento. Nesse caso, a aplicação de um plano

seguramente iria cercear muitas das escolhas (geralmente não recomendáveis tecnicamente) individuais do chefe do executivo. O estilo populista era incompatível com a ideia do plano por ser essencialmente pessoal, paternalista e conciliador. Além disso, as ações de governo eram em geral desprovidas da meticulosidade da programação, sucedendo-se em meio a demandas múltiplas, diversificadas e constantes, ensejando a ideia de improvisação diante de cada conjunto de novos fatos. Ou quando muito perseguiam metas de prazo longo, porém claramente identificadas com objetivos eleitoreiros, a exemplo dos programas de ampliação da rede escolar (que empregavam muitas pessoas e formavam eleitores em potencial), concessão de terrenos urbanos e/ou implantação de infraestrutura urbana, etc. É evidente, que a proliferação de loteamentos irregulares se amolda perfeitamente a esse quadro.

Por outro lado, os planos urbanísticos eram elaborados sem qualquer tipo de consulta à comunidade, carecendo, portanto, de legitimidade e poder de pressão diante do executivo. Nos raros casos em que o planejamento recebeu o assentimento popular, e isso fora da esfera do planejamento urbanístico, as lideranças políticas vieram a adotar o plano em questão.

Pode-se indagar se o fim da experiência populista se associa à sua incapacidade de dar respostas novas a todo um conjunto de questões relevantes que as organizações populares passavam a exigir à medida que amadureciam politicamente. Provavelmente o próprio estilo populista teria de sofrer significativas alterações, despindo-se de sua feição conciliadora, individualista e supraclassista, para que as soluções à crise econômica e social do início dos anos de 1960 fossem equacionadas nos marcos da democracia formal. Sabemos que isso não ocorreu, e com a emergência dos governos militares todo um acervo de experiências dos governos civis, passíveis de um desdobramento transformador. Na verdade foram soterradas e substituídas por um outro reordenamento institucional que iria marcar profundamente a vida política e econômica a partir de 1964.

2 O RECUO DO POPULISMO E A EMERGÊNCIA DA RACIONALIDADE TECNOCRÁTICA DOS GOVERNOS MILITARES

O período dos governos militares, embora muito importante, não será detalhado nesse ensaio, por fugir ao âmbito da temática proposta. Pretende-se sumariar tão somente as mudanças mais gerais que afetaram o planejamento urbano, para não fugir às articulações entre populismo, planejamento e situações de governabilidade em contextos menos democráticos.

Sob o regime militar, o planejamento urbano, assim como o planejamento nacional e estadual, ganha um novo impulso, sobretudo com a criação de órgãos voltados exclusivamente para essa finalidade, manipulando recursos financeiros nada desprezíveis e contando com um novo arranjo institucional.

Assim, a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) vieram tentar solucionar um dos mais graves problemas do início dos anos de 1960, o da casa própria para camadas de baixa renda. Operando com recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, posteriormente, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, o SFH, não obstante os pífios resultados alcançados em seus primeiros 10 anos passou a atuar também na esfera do planejamento urbano procurando imprimir uma orientação mais integrada e abrangente em seus propósitos. O impacto causado pela ação do BNH sobre o

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

mercado de terrenos urbanos, sobre a organização do espaço urbano e sobre a indústria de construção civil foi objeto de muitas discussões, sobretudo no que diz respeito às distorções em relação a seus objetivos iniciais e aos efeitos sociais perversos que os programas de financiamento provocaram (favorecimento de setores de alta renda, conflito entre as intenções de estimular a Construção Civil e a produção de habitação de baixa renda, etc.).

Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), junto à institucionalização do Ministério do Interior e o estabelecimento de fundos especiais voltados à elaboração e implantação de planos urbanísticos, ficaria definida toda uma estrutura direcionada ao planejamento urbano que, em 1979, se fortaleceria com a aprovação da Lei de Parcelamento Federal e da Política Urbana Nacional, além de outros ordenamentos jurídicos.

Desde fins dos anos de 1960, diretrizes emanadas do governo central promoviam a ideia do "planejamento integrado" como forma mais correta de se abordar as questões múltiplas e complexas que permeavam a organização do espaço urbano. A difusão dos Planos de Desenvolvimento Local e Integrado (PDLIs) passou a ser uma quase imposição da União sobre os municípios, como condição necessária para a obtenção de recursos financeiros para a aplicação nas cidades. De duração efêmera, os PDLIs foram substituídos por outras modalidades de planos, mais ágeis e menos onerosos para as administrações municipais, enquanto se reprocessava um outro conjunto de diretrizes globais voltadas para o problema das migrações em direção aos grandes centros urbanos: o Programa Nacional de Apoio às Cidades Médias.

Paralelamente, a questão da circulação viária assumia contornos cada vez mais ameaçadores (época de depredações a trens e transportes coletivos), exigindo ações de ampla envergadura do governo federal. Após a instituição das Regiões Metropolitanas e a formalização inédita do planejamento urbano como um processo em contínuo desenvolvimento, as ações coordenadas entre diferentes órgãos setoriais pareciam finalmente avançar. Não há dúvidas que o acúmulo de problemas nos grandes centros urbanos, o agravamento da questão do transporte urbano, o surgimento de novos desafios associados à poluição ambiental e à degradação do meio ambiente, fizeram surgir uma série de novos instrumentos normativos exclusivamente voltados para esse elenco de questões. Alguns desses instrumentos viriam assumir um papel fundamental na organização do espaço urbano, a exemplo das leis de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

De fato, esse tipo de legislação já vinha sendo esboçado desde os tempos do populismo, a partir de influências oriundas dos exemplos de países desenvolvidos que remontam a década de 1930. Entretanto, as primeiras leis de zoneamento e uso do solo no Brasil ainda se revestiam de um cunho muito draconiano, dotadas de pouca versatilidade, tecnicamente acanhadas, não focalizando uma série de aspectos correlatos que se referem à estrutura urbana, como meio ambiente, espaço industrial, transportes urbanos, loteamentos, etc. Desde fins dos anos de 1960 essa legislação vinha incorporando muito mais complexidade e abrangência, passando a contemplar uma vasta gama de aspectos relativos a organização do espaço urbano.

O planejamento, de um modo geral, obteve um significativo desenvolvimento no período em questão, mas não sem conflitos e profundas crises, que chegaram a colocar seriamente em xeque a própria premissa do planejamento. Cabe observar, no entanto, que esse conjunto de experiências desenvolvia-se sobre a égide de um modelo de crescimento econômico altamente concentrador de renda, em que as grandes decisões eram sempre impostas de cima para baixo, a maioria dos recursos tributários concentrava-se na órbita federal em detrimento dos

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

municípios e a própria atividade de planejamento reproduzia o autoritarismo dos governos militares. Daí a crença generalizada de que os planos eram produtos engendrados por tecnocratas, totalmente deslocados da realidade, encastelados em seus gabinetes de trabalho, elaborando documentos herméticos e ininteligíveis. A verdade não é bem essa, muitos dos que se dedicavam a esse tipo de atividade detinham muita experiência, boa formação profissional, além de estarem movidos por intenções e metas redistributivas, ainda que seus produtos revelassem inúmeras falhas e inconsistências. Ademais, mesmo considerando o caráter tecnocrático do processo de planejamento, as diretrizes, programas e projetos não deixavam de incorporar os interesses de grupos econômicos que se faziam representar fortemente quando da elaboração dos planos. Tais documentos não estão, portanto, desvinculados da realidade social como se fossem resultados exclusivos das mentes privilegiadas dos planejadores.

Nesse contexto, o planejamento e em especial o planejamento urbano, em larga medida, não passa de um conjunto estruturado de procedimentos técnicos voltados à racionalidade do espaço, o que em essência responde às exigências impostas pelo sistema econômico no que diz respeito à fluidez na circulação de mercadorias e pessoas. Esse tipo de planejamentonunca teve alcance, por si só, de promover alterações profundas na sociedade urbana. Os planos elaborados sob o regime militar, ainda que pretendessem contemplar aspectos ligados as necessidades elementares das camadas populares, necessariamente conviviam com as determinações originárias do modelo de capitalismo adotado no país, além daquelas que dizem respeito à própria dinâmica do mercado da terra urbana.

É por demais sabido que o regime militar estimulou enfaticamente o desenvolvimento industrial a partir de associações envolvendo o capital estrangeiro, o empresariado nacional e o próprio Estado. Com isso, conseguiu debelar a crise econômica do início dos anos 60, mas às custas da marginalização econômica e social das camadas de trabalhadores de baixa renda. Com o "milagre econômico", as classes médias tornaram-se um importante segmento social e econômico, que viria, obviamente, introduzir um outro elenco de demandas, qualitativamente distintas daquelas relacionadas aos setores populares.

Se de um lado ampliava-se a classe média, de outro lado pioravam ou mantinham-se estagnadas as condições de vida das camadas populares, exatamente no momento em que o país experimentava um vigoroso processo de modernização e crescimento econômico, acompanhado de contínuo aumento da concentração da renda em mãos de uma parcela pouco expressiva da população. Não é de se estranhar, portanto, que esse contexto imprima no meio urbano uma formidável quantidade de obras visando atender a população motorizada da sociedade (viadutos, túneis, etc.). Recursos do SFH eram utilizados em milhares de construções prediais voltadas para as camadas de alta renda, o que contribuía para a materialização de crescentes níveis de segregação residencial e econômica. Assim sendo, assistia-se ao agravamento de uma série de problemas relacionados à vida nas cidades, os quais acabariam por reforçar os desequilíbrios socioespaciais. Com isso, cristalizava-se um nítido divórcio entre, de um lado, o Estado e sua base de sustentação (empresariado nacional, capital estrangeiro, exército) e a sociedade civil de outro lado, em especial as camadas de menor poder aquisitivo que, se não empobreciam, mantinham-se próximas da pobreza, nos tempos sombrios da repressão e do arrocho salarial.

3 DINÂMICA DO ESPAÇO URBANO E A AÇÃO LIMITADA DAS INTERVENÇÕES DO PODER PÚBLICO

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

O solo urbano, embora possua suas especificidades, exibe o mesmo comportamento das demais mercadorias produzidas no capitalismo. Nesse contexto, a incorporação de trabalho humano através dos inúmeros investimentos que se materializam nas cidades imprimem-lhe uma valorização diferenciada, para efeito de compra e venda. O preço do metro quadrado dos terrenos constitui assim um regulador da própria ocupação do espaço. Além disso, a apropriação dos benefícios ou melhorias introduzidas nas cidades passam a assumir uma dimensão eminentemente política, porquanto num mesmo espaço urbano convivem distintos estratos sociais que operam diferenciadamente na produção e reprodução desse mesmo espaço, da mesma forma como ocorre com a produção de mercadorias em geral.

A cidade ao experimentar o crescimento, seja horizontal ou vertical, deveria "teoricamente" satisfazer as necessidades de seus habitantes, bem como das forças econômicas que ali operam. No entanto, o que se verifica na prática é que os interesses econômicos são os principais beneficiados com o crescimento urbano, em prejuízo do habitante. Então, a oposição imediatamente se estabelece: a necessidade de maximização da produção e dos lucros gera tipologias de organização espacial (quase sempre como uma imposição do "progresso"), em flagrante descompasso com as necessidades sociais, biológicas, psicológicas que o usuário possui e que se intensificam exatamente em decorrência do desenvolvimento urbano.

Se compararmos a cidade com uma máquina, que exige contínuos aperfeiçoamentos e eficiência a fim de produzir a níveis competitivos, verifica-se que muitos dos que participam da construção da máquina, ou do produto, ficarão excluídos do consumo final e dos lucros alcançados. Consequentemente, a exclusão de muitos do mercado de consumo e de trabalho constitui um dos fatores básicos que explicam a proliferação das periferias urbanas, ou seja, dadas as necessidades do capital de rebaixar sempre que possível o preço da força de trabalho através da rotatividade do trabalhador, assim como da presença de um número crescente de mão-de-obra potencialmente utilizável no aparato produtivo (o chamado exército industrial de reserva), tornava-se desejável para indústria a presença de um contingente de trabalhadores em disponibilidade (residindo em lugares significativamente conhecidos como periferias urbanas).

O aumento da ação do Estado sobre a organização das cidades constitui mais um elemento que serve para aprofundar o grau de politização que o espaço urbano enseja. Nesse aspecto, as legislações urbanísticas ou a alocação de recursos no meio urbano provocam inequívocos benefícios econômicos e sociais nas áreas contempladas. Entretanto, permanece a pergunta: quem afinal se apropria da maior parte desses benefícios?

Assim como os investimentos públicos, o estabelecimento de padrões de zoneamento virá introduzir alterações nos preços dos terrenos urbanos, beneficiando, portanto, vários setores da cidade. Com isso, surgem impactos sobre a renda da terra (via preços) que induzem a alterações na distribuição da população sobre o espaço. Nesse sentido, a valorização espacial virá atrair usuários de alta renda e favorecer a elevação dos preços dos aluguéis. Dessa forma, muitos inquilinos são obrigados a procurar outro local para moradia, enquanto antigos proprietários de menor poder aquisitivo se vêm forçados a vender suas propriedades por não suportarem os acréscimos de impostos que em geral incidem sobre aquela área “valorizada”. Generalizando o raciocínio, pode-se concluir que a valorização econômica diferenciada do solo urbano é a principal responsável pela cristalização, tanto de núcleos residências de alta renda, quanto dos bolsões de sub-habitação, ou das chamadas periferias desfavorecidas existentes nas cidades capitalistas. Considerando ainda que os setores imobiliários exercem grande influência sobre o

crescimento das cidades, torna-se comum a ocorrência de valorizações artificiais dos terrenos urbanos (inflação de preços), gerando impactos que se disseminam sobre todo o território urbano, dificultando sobremaneira a aquisição de lotes urbanos pelos setores de baixa renda.

Verifica-se facilmente que as áreas beneficiadas por investimentos públicos ou instrumentos legais mais ou menos permissivos tendem a concentrar setores de alta renda, por adquirir um novo status e gerar novas necessidades. Como nas sociedades capitalistas, o poder político é geralmente exercido pelos grupos mais aquinhoados e as novas demandas daquelas áreas também serão logo atendidas pelo poder público, o que resultará em novos benefícios líquidos apropriados pelas populações de alta renda, reforçando mais e mais a segregação socioespacial (exemplos dessas necessidades são variados tais como, exigência de maior segurança nas ruas, melhoria da qualidade de pavimentação e do sistema viário; instalação de escolas, praças, áreas de lazer, etc.).

Esse círculo vicioso, que sempre esteve presente no processo de urbanização das cidades brasileiras, evidentemente, deveria ser quebrado. Entretanto, não rara a tentativa de solução do problema torna-o mais agudo, ou gera novas distorções. Como exemplo, podemos citar o quadro de valorização de terrenos urbanos após a criação do BNH. Como aumentaram os recursos disponíveis à habitação concomitante à elevação da demanda por moradias, em pouco tempo os preços dos terrenos também aumentaram, o que forçaria gradativamente a implantação de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco em áreas cada vez mais distantes dos núcleos ocupados, o que colaborou para a reprodução de periferias segregadas e marginalizadas da cidade.

Como exemplo, em Belo Horizonte/MG, após a aprovação de Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1967, muitas das áreas próximas do centro experimentaram uma extraordinária valorização a partir dos novos aproveitamentos dados pela Lei, em termos de área potencialmente construível. Isso resultou na materialização de uma nova situação de estratificação social e na difusão até à periferia dos acréscimos de preços que o solo urbano incorporava. É desnecessário dizer que os grupos econômicos ligados ao setor imobiliário foram os principais beneficiários daquelas mudanças, ao apropriarem-se de significativa parcela das rendas fundiárias originárias da intervenção reordenadora do poder público. No tocante às obras relacionadas a melhoramentos da rede de transportes e circulação, é sempre conveniente observar que a redução dos tempos de deslocamento casa-trabalho atua da mesma maneira que nos exemplos supracitados, isto é, tanto produz impactos sobre a renda da terra, quanto favorece nitidamente o setor industrial, que não só pode contar com uma rede de circulação para o transporte de trabalhadores mais ágil e eficiente, mas também internalizar uma série de economias vinculadas a melhoria no transporte de matérias-primas e produtos finais. Em ambos os casos, os investimentos na rede viária permitem uma redução dos custos de produção e assim uma maximização dos lucros do capital industrial.

O rompimento desse círculo que se reproduz cumulativamente no espaço pode efetivamente contar com o uso do planejamento e demais procedimentos legais, os quais passariam a operar como instrumentos técnicos voltados à proposição de um outro tipo de equilíbrio para a questão da apropriação dos benefícios distribuídos na cidade, nunca separados da influência da comunidade local. A participação de diversos grupos da sociedade pode, de fato, dar legitimidade ao planejamento urbano e vir a assegurar a realização dos objetivos que foram alvo de discussão e deliberação. No embate das ideias, a influência das organizações populares pode ser determinante para toda uma reorientação de políticas dirigidas ao desenvolvimento urbano, o que envolve recursos materiais, novos instrumentos legais, etc. Vale dizer que a afirmação

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

definitiva da legislação urbana e por extensão do próprio direito urbanístico (como um direito à cidade) só se estabelecerá e incrementará decisivamente o desenvolvimento urbano a partir da perspectiva de efetiva participação popular. Atualmente esse processo vem ganhando desenvoltura em vários países e passa a inaugurar uma nova prática urbanística com resultados positivos para a vida das cidades que passam a experimentá-lo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: POPULISMO, GOVERNABILIDADE E URBANIZAÇÃO.

O Brasil assistiu a ampliação do exercício da democracia e o desenvolvimento de formas da gestão governamental balizadas por uma série de instrumentos legais que dão amplo suporte à prática do planejamento urbano participativo. Nesse contexto, pode-se interrogar se seria possível a repetição do fenômeno populista, ainda que exclusivo a alguns de seus aspectos.

Tal indagação deve ser parametrizada por algumas das características que definem o populismo a exemplo de carisma individual das lideranças, manipulação das classes populares por meio de contatos diretos sem intermediação de partidos e práticas clientelistas.

O surgimento de um novo tipo de populismo está sempre latente em ambientes de desigualdade e pobreza. Seguramente não exibiria os mesmos padrões de comportamento e o mesmo percurso da fase anterior a 1964, porque mudou bastante o país, assim como os atores sociais e econômicos. Em uma época em que é forte o poder de influência da mídia, a manipulação de aspectos integrantes do imaginário social pode ser feita de maneira exitosa, como na campanha de Fernando Collor em 1989 com seu convite de “caça aos marajás”.

Na atualidade, alguns analistas enxergam o surgimento de uma espécie de neopopulismo na América Latina, em face da emergência de líderes carismáticos que mobilizam grandes massas da sociedade. Estariam utilizando-se de fórmulas conhecidas que focalizam um desenvolvimentismo distributivista, fundado em nacionalizações e em projetos estatizantes. Na América Latina de hoje, mais de 50 cidades superam a casa do milhão de habitantes, todas convivendo com o fenômeno da urbanização precária e acelerada, e com a incapacidade das estruturas da economia formal em absorver essa expansão demográfica. Nessa perspectiva, valendo-se do instituto da democracia representativa, vários líderes passam a assumir o poder em países como Equador, Uruguai, Venezuela, Bolívia, pondo em cena novos atores sociais que atuam desestabilizando a velha ordem política e econômica que as elites desses países ostentam. O fato de esses governos serem populares (e não populistas) e de beneficiar diretamente o povo difere muito das práticas enganadoras da era populista.

A realidade brasileira também difere da época dos projetos populistas. Nesse caso. faltam líderes carismáticos de amplo prestígio junto às massas. Isso porque conspira contra essa hipótese uma desilusão difusa contra os políticos profissionais, em face dos exemplos nacionais e mundiais que banalizam a corrupção, o nepotismo, as injustiças, a impunidade e a desesperança. Se a política representativa legitimada pelos partidos entra em crise, outros protagonistas podem ganhar expressão e inaugurar uma espécie de neopopulismo? Apoiados, por exemplo, em seitas evangélicas ávidas de poder político, que avançam sobre o catolicismo e reúnem milhões de adeptos nas periferias urbanas do país, a maioria crédulos e mal informados, similares às massas de trabalhadores imigrantes dos anos 1950/60? É plausível claramente essa possibilidade.

RECITAL - Revista de Educação, Ciência e Tecnologia de Almenara, v. 2, n. 2, mai./ago. 2020.
ISSN: 2674-9270. Disponível em: http://recital.almenara.ifnmg.edu.br/index.php/recital

Por outro lado, o Brasil e vários países do mundo sofreram nos últimos anos ataques da extrema direita ultraliberal organizada com vista à tomada do poder em países que vinham sendo administrados por políticos de esquerda e centro esquerda.

Alguns analistas rotulam de populistas alguns desses novos líderes. Contudo, embora possuam algumas características populistas extremadas, assemelham-se mais com as lideranças fascistas da época de Mussolini, que evoluíam para governos autoritários e ditatoriais. Alguns elementos acompanham esses novos processos políticos:

a) Menosprezo com procedimentos que integram a democracia formal (voto, respeito à ideia de República, etc.), o que tem provocado uma série crise nas democracias em vários lugares do mundo;
b) Governos que se formam após golpes parlamentares contra governos legalmente constituídos;
c) Aguçamentos de práticas ideológicas fermentadoras de ódio político contra adversários, tornados inimigos. Com isso, conseguem cindir a sociedade ao meio.
d) Disseminação de práticas deslavadas de enganação do eleitor por meio de impulsionamento de mensagens caluniosas pela internet com o uso das redes sociais;
e) Ataques organizados originários das grandes mídias (rádio, televisão e jornais),geralmente a governos progressistas, mancomunados com parte do Judiciário, causando destruição de reputações e fomentando violência e ódio.

Um antídoto contra novas formas de fascismo e populismo é a existência de políticas públicas redistributivas capazes de reduzir os níveis de pobreza e exclusão. Nessa circunstância, os pactos de lealdade política do passado parecem não ser controláveis nos tempos da comunicação instantânea, voto secreto, urnas eletrônicas, etc. Assim, mudanças de tendências na preferência dos eleitores podem ocorrer dias antes da eleição.

Contudo, nos últimos 30 anos, quando o operariado vem perdendo relevância, há um número grande de pessoas desarticuladas social e politicamente, pouco visíveis espacialmente, sem pouso certo e sem cidadania. Os grandes centros urbanos atraem as populações pobres que, ao que tudo indica, fora deles, se encontrariam em situação ainda pior. Portanto, a continuar sem solução o problema da pobreza e exclusão, poderia o neopopulismo encontrar sua sustentação política nas áreas de periferias urbanas e em regiões pouco integradas do restante do País. Não se pode negar essa possibilidade, dada despolitização e desconfiança da política atual.

Por fim, é oportuno reintroduzir a cidade que, além de ser o lugar de reprodução de processos essencialmente dinâmicos, é também o lugar da civitas e da liberdade. Nesse caso, o planejamento e a gestão democrática não evocam mais um estilo de governo, tornam-se exigência legal. Se a dinâmica urbana requer novas análises voltadas a transformações socialmente mais justas, o exercício da política e da crítica afiguram-se essenciais, mas pressupõe participação e disponibilização de informações. Nessa perspectiva, as decisões individuais ou coletivas serão mais precisas se houver acessibilidade a dados e informações fidedignas. Portanto, uma comunidade informada tem mais oportunidade de problematizar sobre suas próprias necessidades e de se ver livre da subordinação dada pelos modelos salvacionistas de tipo populista ou autocrático-fascistoides.

Recebido em: *16 de novembro 2020*

Aceito em: *01 de dezembro de 2020*