

## **PLANEJAMENTO URBANO E O PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NO BRASIL<sup>1</sup>**

Karina Dias Tanagino\*

### **Resumo**

Este breve ensaio, que faz parte do início de uma pesquisa exploratória, se pretende como um exercício teórico que busque, a partir do uso político do planejamento urbano, refletir um pouco acerca da (re)produção do espaço urbano brasileiro com ênfase em dois agentes principais: o Estado, como responsável direto pelo planejamento urbano; e os movimentos sociais urbanos que tencionam o Estado na busca pela efetivação de determinadas políticas de planejamento urbano.

**Palavras-chave:** Planejamento Urbano; Reprodução do Espaço Urbano; Estado; Movimentos Sociais Urbanos.

### **Abstract**

In this short essay which is part of an early exploratory research, intended as a theoretical exercise that seeks, from the political use of the urban planning, to reflect about the (re)production of urban space emphasizing two Brazilian players main: the state, as directly responsible for urban planning and urban social movements that intend the state in search for effecting of certain policies of urban planning.

**Keywords:** Urban Planning; Reproduction of Urban Space; State; Urban Social Movements.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no XIII Encontro Internacional Humboldt, realizado em Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil, de 26 a 30 de setembro de 2011.

\* Licenciada em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Minas Gerais, Brasil. Mestranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande do Sul, Brasil. Correio eletrônico: karinatanagino@yahoo.com.br.

## 1. Definindo alguns termos: planejamento urbano, gestão urbana e plano urbanístico

O planejamento urbano comumente é confundido com certos termos como gestão urbana e plano urbanístico, que, entre outros, fazem parte do arcabouço teórico relacionado ao espaço urbano. Portanto, faz-se necessário a devida distinção entre eles para que esta construção teórica se acomode sobre bases sólidas.

Segundo Souza e Rodrigues (2004) o planejamento urbano é “[...] uma forma que os homens têm de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo, e, a partir deste conhecimento, procurar se precaver contra problemas e dificuldades, ou ainda aproveitar melhor possíveis benefícios”<sup>2</sup>.

Ele envolve o pensar/agir em favor da otimização do espaço urbano, que, no modo de produção capitalista, prioriza, sob diversas formas, o fim último da acumulação/reprodução de capital.

“A gestão urbana é uma atividade referente ao tempo presente, [...] é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas”<sup>3</sup>.

A diferença principal entre gestão e planejamento urbano está ligada à escala temporal, sendo a gestão voltada para o curto prazo e o planejamento para médio e longo prazo. Pode-se dizer que esta diferença na escala temporal torna ambos complementares, pois a gestão é alicerçada pelo planejamento. Em outras palavras, um planejamento urbano sem uma posterior gestão de suas propostas, torna-se inútil, um engodo. Da mesma forma, seria um pouco ilógica a gestão de determinada pauta que não foi planejada.

Já o plano urbanístico trata-se somente de um item do planejamento urbano. Nele são definidas alterações de traçado e remodelações das formas espaciais do tecido urbano.

Nota-se que a abrangência e complexidade do planejamento urbano destacam-se em relação aos outros termos, pois, ele utiliza instrumentos de gestão que lidam com a organização do espaço urbano como um todo sob a ótica do tempo presente e futuro. A partir dele é que são definidos políticas e programas públicos orçamentários, de habitação, saúde, educação, transporte, etc.

---

<sup>2</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 15.

<sup>3</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 16.



## 2. Breve histórico do planejamento urbano no Brasil

O planejamento urbano no Brasil começa a ser implementado efetivamente no começo do século XX nas grandes metrópoles da época- Rio de Janeiro, São Paulo e Recife. As ações relacionadas ao planejamento urbano que marcam este início do século XX até a década de 1950, nas grandes metrópoles, são, principalmente, processos de gentrificação e higienização. Tais processos caracterizaram-se por sucessivas ações de remoção de população pobre dos perímetros centrais, visando uma refuncionalização dos mesmos. Amparadas em leis de planejamento, e sob o pano de fundo da “modernização”, estas ações viabilizavam a atuação do capital imobiliário. O resultado deste quadro, somado o êxodo rural, foi o aumento dos processos de favelização das maiores cidades. “No Brasil, onde jamais o salário foi regulado pelo preço da moradia, mesmo no período desenvolvimentista, a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização”<sup>4</sup>.

Pode-se caracterizar como um marco deste período a Reforma Pereira Passos ocorrida no Rio de Janeiro entre 1902 e 1906, que consistiu em diversas obras na área central da cidade. Segundo Souza e Rodrigues (2004) os objetivos da reforma eram três: econômico/funcional; ideológico/simbólico e político/segregacionista. “A reforma foi levada a cabo de modo bastante autoritário, e uma de suas consequências foi o estímulo à favelização e à suburbanização”<sup>5</sup>.

A cidade de São Paulo, do final do século XIX até a década de 1930, mostra também a tentativa clara do poder público de acabar com os focos de moradias pobres e insalubres apenas legislando.

Deve-se destacar nesse período a inauguração de duas capitais planejadas: Belo Horizonte em 1897 e Goiânia na década de 1930. A primeira foi planejada para comportar até 200 mil habitantes, no entanto, atualmente possui mais de 2 milhões, com boa parte destes morando em favelas e loteamentos irregulares.

O urbano é nesse subperíodo, principalmente, um momento de excepcional fusão entre a nação e o Estado: cresce o Estado por afirmação da nação: Petrobrás e quase todas as BRÁS da vida, fundadas no que Giannotti chamaria a “ilusão necessária” da vontade popular, que encarna nas empresas do Estado a realização da nação<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Maricato, 2007, p. 155.

<sup>5</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 37.

<sup>6</sup> Oliveira, 1977, p. 72.

Neste contexto, em 1960, no governo de Juscelino Kubitschek, tem-se a inauguração de Brasília, que era idealizada como modelo de cidade moderna e socialmente justa. Entretanto, os operários que a construíram, em sua maioria nordestinos, acomodaram-se nas periferias, chamadas hoje cidades-satélite, e a cidade começou a crescer rapidamente de forma segregada.

As décadas de 1950 e 1960 caracterizam o período em que as grandes metrópoles mais cresceram e o momento em que as contradições urbanas foram mais latentes. É nesse contexto que em 1963, João Goulart inclui nas discussões das reformas de base a reforma urbana, porém, logo vem o golpe militar e a discussão é interrompida.

O regime militar se caracterizou como um período em que mais houve planejamento urbano no Brasil, principalmente a nível nacional e regional. Logo de início, em 1964, houve a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional de Habitação (BNH)<sup>7</sup>, principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira. Enquanto o primeiro deu suporte técnico para a elaboração de planos diretores, o BNH representou uma tentativa de “apaziguar” os ânimos da população pobre das cidades<sup>8</sup>.

Durante o regime militar também é criada, em 1973, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)<sup>9</sup> integrante do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)<sup>10</sup>.

O grande símbolo da política urbana ditatorial<sup>11</sup> do regime militar foi a remoção sistemática de favelas. Segundo Souza e Rodrigues (2004) só no Rio de Janeiro de 1962 até 1974 foram removidas 80 favelas, num total de 26.193 moradias destruídas e 139.218 pessoas expulsas. Segundo os mesmo autores, no caso do Rio de Janeiro, a política de remoção tinha os seguintes objetivos: retirar as favelas das áreas nobres da cidade, desmobilizar as

---

<sup>7</sup> O BNH era um banco de segunda linha, ou seja, não operava diretamente com o público. Sua função era realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de bancos privados e/ou públicos, e de agentes promotores, como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto. Foi extinto em 1986, através do Decreto-Lei nº. 2.291, o qual o repassou à Caixa Econômica Federal.

<sup>8</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004.

<sup>9</sup> Na resolução nº. 003, de 11 de setembro de 1979, definia-se a PNDU como “o elemento da política nacional de desenvolvimento que diz respeito ao processo de urbanização em suas dimensões inter e intra-urbanas”. Cabe destacar que o termo “planejamento urbano” ainda se confundia neste período com “desenvolvimento urbano”.

<sup>10</sup> Plano de governo que tinha como objetivo, além do crescimento econômico do país, a necessidade permanente de integração do território.

<sup>11</sup> “Durante o regime militar, o planejamento urbano foi conservador, porque representou a manutenção da ordem econômica e social vigente no Brasil com todas as suas iniquidades, e autoritário, porque as decisões foram tomadas por um pequeno grupo de pessoas e imposto à população, às vezes na marra, sem consulta ou consentimento prévio. Seu objetivo era ordenar a cidade de forma que a ação dos diferentes tipos de capitais pudesse ser facilitada” (SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 42).



associações de moradores para que as contestações não ganhassem maiores proporções, acabar com o burlamento de impostos e tornar a paisagem “mais agradável”.

Visto isso, pode-se afirmar que

[...] nem o populismo “participacionista” dos anos 50 e do início dos 60, nem o autoritarismo pós-64 poderiam resolver os problemas urbanos, pois qualquer solução implicava transformações econômicas, sociais e políticas de profundidade, que não estavam em seu horizonte<sup>12</sup>.

Segundo Oliveira (1977) o fato novo deste período “[...] é o alinhamento de forças, com o Estado subsumido numa coligação com a burguesia internacional-associada, portanto dissociado, separado, apartado, descolado, da nação”<sup>13</sup>.

Já nos anos 1980 e 1990, de acordo com Souza e Rodrigues (2004), tem-se um enfraquecimento do antigo planejamento urbano regulatório, isto é, do planejamento fortemente baseado em normas, leis e ações criadas pelo Estado para regular e normatizar os diferentes usos dos espaços das cidades. Começa a vigorar portanto, a partir dos anos 90, outro tipo de planejamento no Brasil chamado de *mercadófilo*. “Esse estilo de planejamento recebeu este nome por ser extremamente amigo do mercado, ou seja, ainda mais simpático e acrítico perante os interesses capitalistas que o planejamento regulatório clássico”<sup>14</sup>.

Num contexto de neoliberalismo, o interesse desse novo tipo de planejamento urbano é atrair para a cidade novos empreendimentos, o que implica geração de infra-estrutura por parte do Estado e incentivos fiscais. As cidades passam a se verem como competidoras uma com as outras na chamada “guerra fiscal”. A lógica adotada passa a ser “o que é bom para os empresários é bom para a cidade”, através do argumento que os empreendimentos “aquecem” a economia e geram muitos empregos<sup>15</sup>.

O planejamento mercadófilo tem enfatizado as chamadas “parcerias público-privado”, ou seja, a cooperação entre o Estado e os empresários particulares. Essas parcerias são estabelecidas visando à criação, execução e gestão de projetos em que, na maioria das vezes, o Estado assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica com a gestão e os benefícios (os lucros dos projetos)<sup>16</sup>.

As principais características desse atual planejamento são: as parcerias público-privado (PPP's), o “marketing urbano”, a ênfase em projetos de embelezamento e revitalização e a não distinção clara entre o que é (espaço) público e privado, com uma

<sup>12</sup> MOISÉS e MARTINEZ-ALIER, 1977, p. 49.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, 1977, p. 75.

<sup>14</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 53.

<sup>15</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004.

<sup>16</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 54.

tendência de privatização daquilo que é público. “[...] De modo muito mais claro que o planejamento regulatório clássico, o planejamento mercadofilo está preocupado em defender os interesses privados, e não o interesse público, coletivo”<sup>17</sup>.

No início do século XXI, a questão urbana volta à tona na política nacional por meio de uma lei denominada Estatuto da Cidade<sup>18</sup>. Tal lei trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental.

Sobre o Estatuto da Cidade, Maricato (2010) afirma que, embora o conteúdo do texto seja fundamental, “[...] não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população”<sup>19</sup>.

O acesso a terra é um dos temas cruciais da história da humanidade, e, sendo esta, a questão-chave tratada no Estatuto da Cidade, faz com que a lei se torne realmente importante na construção de cidades mais justas e equilibradas. Porém, além dos conflitos enfrentados para sua aplicação, Maricato (2010) adverte que uma lei (ou um plano) não constitui, em si, soluções para problemas que são históricos e estruturais. Principalmente porque a referida lei reforça a orientação autônoma e descentralizadora, da autonomia do poder local. O que quer dizer que é na esfera municipal, através do plano diretor, que a lei poderá ter aplicação efetiva ou não, dependendo portanto, da correlação de forças políticas no município.

### **3. Estado: o agente promotor do planejamento urbano**

No processo de consolidação do Estado moderno tem-se um rearranjo do poder político-decisório, que, de disperso passa a ser centralizado neste. Assim, ele passa a ser a entidade regedora da sociedade ocidental com a legitimidade de elaboração e execução das leis<sup>20</sup>.

Devido à centralização do poder político no Estado, este passa a ser o principal agente de (re)produção do espaço urbano, pois passa a deter um conjunto de instrumentos fundamentais que o capacita a isso. Corrêa (2000) elenca alguns destes instrumentos, como:

---

<sup>17</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 54.

<sup>18</sup> Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>19</sup> MARICATO, 2010, p. 5.

<sup>20</sup> CASTRO, 2005.



(a) direito de desapropriação e precedência na compra de terras; (b) regulamentação do uso do solo; (c) controle e limitação dos preços de terras; (d) limitação da superfície de que cada um pode se apropriar; (e) impostos fundiários e imobiliários que podem variar segundo a dimensão do imóvel, uso da terra e localização; (f) taxação de terrenos livres, levando a uma utilização mais completa do espaço urbano; (g) mobilização das reservas fundiárias públicas, afetando o preço da terra e orientando espacialmente a ocupação do espaço; (h) investimento público na produção do espaço, através de obras de drenagem, desmontes, aterros e implantação da infra-estrutura; (i) organização de mecanismos de crédito à habitação; e (j) pesquisas, operações-teste sobre materiais e procedimentos de construção, bem como o controle de produção e do mercado deste material<sup>21</sup>.

Dessa forma o Estado atua diretamente no espaço urbano como grande industrial, consumidor de espaços e de localizações específicas, proprietário fundiário, promotor imobiliário e regulador do uso do solo. Daí ele ser o agente, por excelência, promotor do planejamento urbano, uma vez que ficam sob seu cargo as atividades que integram o mesmo, ou seja, criação, execução e fiscalização das leis e programas.

De uma maneira geral, na sociedade capitalista, o Estado tem a função de estabelecer a mediação entre os diferentes interesses advindos dos diferentes agentes e classes sociais<sup>22</sup>. “Isso vai repercutir diretamente na prática do planejamento urbano, fazendo dela [...] política por excelência, uma vez que envolve relações de poder, conflitos e interesses de grupos, classes, instituições, empresas etc.”<sup>23</sup>.

Nesse jogo de interesses o posicionamento do Estado não se realiza de maneira neutra, suas ações geralmente são voltadas para o interesse de determinadas classes. Assim, “[...] o planejamento e a gestão tendem a ser conservadores – isto é, a conservar a ordem econômica e política atual –, uma vez que o Estado tende a ser controlado pelas classes dominantes”<sup>24</sup>.

No entanto, não se pode descartar que o planejamento realizado pelo Estado possa em alguns momentos amenizar as desigualdades materiais presentes no espaço urbano. Isto, porém, quando o mesmo é submetido a pressões e à fiscalização exercida pela própria sociedade civil. Assim, como afirmam Souza e Rodrigues (2004):

Existe a possibilidade, porém, de que em determinados momentos, se estabeleça uma correlação de forças políticas que permita que o Estado exerça um papel

<sup>21</sup> CORRÊA, 2000, p. 25.

<sup>22</sup> Neste breve ensaio, com o intuito de não perder o foco, abordar-se-á apenas a atuação de dois agentes: o Estado e os movimentos sociais urbanos. O primeiro por ser o responsável direto pelo planejamento urbano, e o segundo, por forçar em alguns momentos o Estado à uma atuação diferenciada na prática do planejamento urbano.

<sup>23</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 24.

<sup>24</sup> op. cit.

diferente; isso vai depender, e muito, do grau de conscientização e mobilização da sociedade civil<sup>25</sup>.

Neste sentido, faz-se necessário destacar o papel fundamental dos movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONG's), sindicatos e diversos outros segmentos da sociedade civil organizada que, tencionam o Estado na busca por um planejamento urbano justo e democrático, que efetue o cumprimento dos direitos sociais básicos.

#### **4. Os movimentos sociais urbanos e a pauta da reforma urbana**

Os movimentos sociais urbanos no Brasil existem historicamente não pela falta de planejamento urbano, mas sim pela forma com que esse é pensado e implementado nas cidades. Eles são produto das contradições urbanas originadas pela (re)produção capitalista das cidades. São nada mais que uma forma das classes pobres se organizarem e lutarem por cidades mais justas em que todos tenham o tão negado direito à cidade.

Historicamente, as soluções encontradas pelas classes populares urbanas para expressar sua insatisfação diante das contradições urbanas e para levar a efeito uma pressão reivindicatória diante do Estado assumiram, no caso brasileiro, duas formas mais conhecidas: 1. A ação Organizada [...] 2. A ação direta<sup>26</sup>.

A ação organizada refere-se aos diálogos na esfera institucional dos movimentos sociais, associações de moradores de bairros, ONG's e também sindicatos diversos com o Estado. A ação direta pode ocorrer de duas formas: a espontânea e a organizada. A primeira são momentos espontâneos de revolta quando a indignação dos trabalhadores chega a um nível extremo. Essa indignação parte justamente da deterioração de suas condições de existência. Os exemplos mais claros dessa forma de manifestação são os “quebra-quebras” de trens e ônibus durante a década de 1960. A ação direta organizada são protestos, passeatas e ocupações, mais evidentes a partir de uma organização maior dos movimentos sociais urbanos no final da década de 1970 e início da de 1980.

Antes da consolidação dos movimentos sociais urbanos no Brasil, existiam, no início do século XX, as “comissões pró-melhoramentos”, que eram organizações de moradores que reivindicavam infra-estrutura para os bairros afastados do centro.

<sup>25</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 13.

<sup>26</sup> MOISÉS e MARTINEZ-ALIER, 1977, p. 51.





Com o passar do tempo, durante as décadas de 1950, 60 e 70, passam a ser predominantes as Sociedades de Amigos de Bairro (SABs). Apenas na grande São Paulo havia, na década de 1970, cerca de 800 SABs. Quase 70% das mesmas foram criadas entre 1955 e 1970. Boa parte delas foi criada por políticos populistas que as utilizavam como “currais eleitorais”.

A crise das SABs abriu espaço para uma militância mais autêntica por meio da ação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), ligadas a uma ala mais progressista da Igreja Católica. Sua atuação em São Paulo e no Rio de Janeiro contribuiu para uma politização maior do ativismo de bairro.

Durante os anos 70 e 80, muitos ativismos que nasceram com base em lutas pontuais tornaram-se mais politizados e passaram a se articular uns com os outros, formando federações municipais e estaduais. Com isso, foram assumindo, algumas vezes, um perfil de movimento social<sup>27</sup>.

No Rio de Janeiro, particularmente, destaca-se a atuação, desde a década de 1960, da FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro) e da FAFEG (Federação das Associações de Favelas do Estado da Guanabara). Essa última foi fundamental nas lutas que ocorreram no período de ditadura militar, reivindicando a urbanização das favelas ao invés das remoções.

Na década de 1960 tem-se a gênese da discussão da reforma urbana<sup>28</sup> por parte dos ativismos e movimentos sociais urbanos, que, a partir daí, abraçaram-na como pauta reivindicatória. A recém discussão que, de maneira ainda incipiente, havia se formado, foi drasticamente interrompida pelo golpe militar em 1964. Apenas na segunda metade da década de 1970 é que os ativismos e movimentos sociais urbanos foram, timidamente, sendo retomados, assim como a pauta da reforma urbana.

Depois de 20 anos de ditadura militar, em 1985 é eleito de forma indireta o primeiro presidente civil desde 1964. A perspectiva de uma nova Constituição para o país serviu para unir as diversas organizações que lutavam pela reforma urbana, desembocando no Movimento

<sup>27</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 87.

<sup>28</sup> A reforma urbana não pode ser confundida com meras intervenções físicas no espaço urbano, isto é, como uma reforma urbanística. Ela vai muito além disso, “[...] representa uma transformação da sociedade e do espaço, tendo por objetivos melhorar a qualidade de vida da população, elevar o nível de justiça social e democratizar as práticas de gestão e planejamento” (SOUZA e RODRIGUES, 2004, p.62). Ainda segundo esses autores os principais objetivos da reforma urbana são: a) coibir a especulação imobiliária; b) reduzir o nível de desigualdade socioeconômica e de segregação elevando a qualidade de vida dos moradores da periferia, das favelas e conjuntos habitacionais proletários; c) democratizar o máximo possível o planejamento e a gestão do espaço urbano.

Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)<sup>29</sup>.

O momento sócio-político que o Brasil passava na segunda metade da década de 1980 ocasionou a convocação da Assembléia Constituinte de 1988. Por conta da pressão da organização social o Congresso abriu possibilidade para a participação da sociedade civil por meio de emendas populares. Essas emendas eram feitas pela própria sociedade civil, que, depois de 30 mil assinaturas e apoio de 3 entidades, eram recebidas e examinadas pelo Congresso.

O MNRU conseguiu elaborar uma emenda popular da reforma urbana com 130 mil assinaturas, no entanto, a emenda proposta foi emagrecendo e perdendo força nos debates e votações do Congresso até restar um conteúdo diluído que foi aprovado na Constituição Federal e se faz presente nos artigos 182 e 183 da Constituição vigente. Ao mesmo tempo em que esse capítulo da Constituição sobre política urbana se mostrava tão rebaixado e frágil, todas as responsabilidades eram transferidas para os planos diretores municipais.

A convergência de forças políticas populares na década de 1980 em torno da pauta da reforma urbana foi a maior que já houve na história brasileira. A fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) e das grandes centrais sindicais da época, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), contribuiu muito para o fortalecimento da organização e da luta pela reforma urbana.

Um dos poucos e importantes períodos de construção de sujeitos autônomos se deu durante o regime militar devido ao fim da prática de cooptação e a identificação de lideranças populares como inimigas. A simbologia e a prática do populismo foram abandonadas, o que permitiu o ensaio de autonomia dos excluídos. Os anos 1980 apresentaram a emergência dos sindicatos de trabalhadores urbanos na cena política, motivo principal do desgaste do regime militar<sup>30</sup>.

Com a Constituição de 1988 houve o assenso da figura do plano diretor municipal, fazendo com que fosse depositada forte confiança neste por parte de alguns segmentos que tinham a reforma urbana como pauta de reivindicação. Assim, “durante boa parte dos anos 90 houve uma certa euforia com os planos diretores, como se estes fossem a verdadeira salvação da lavoura, o grande achado da reforma urbana”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Souza e Rodrigues (2004) elencam três instrumentos técnicos e jurídicos propostos pelo MNRU que são indispensáveis na concretização da reforma urbana: 1) certos tributos, como o IPTU progressivo no tempo; 2) o zoneamento de prioridades; e 3) os instrumentos de regularização fundiária.

<sup>30</sup> MARICATO, 2007, p. 135.

<sup>31</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 67.



Dessa forma, principalmente por parte dos intelectuais e técnicos vinculados ao ideário da reforma urbana, houve certo abandono da mobilização social, que é o que de fato faz com que a lei seja cumprida e que ainda se tenha a possibilidade de transformações estruturais.

O FNURU<sup>32</sup> foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado, quando grande parte da população está e continuaria fora do mercado<sup>33</sup>.

O Partido dos Trabalhadores (PT) é o maior exemplo de como foi havendo um descolamento entre a mobilização social, que foi sendo deixada de lado, e as disputas na esfera institucional, que foram sendo priorizadas. Além disso, mais atualmente houve uma transfiguração radical na postura política do partido que, de um partido de esquerda que representava os interesses dos trabalhadores, principalmente na década de 1980, passou a um partido de “centro” e conciliador de classes. Sobre isso, Santos (2008) considera que

No caso brasileiro, é lamentável que políticos e partidos ditos de esquerda se entreguem a uma política de direita, jogando para um lado a busca de soluções estruturais e limitando-se a propor paliativos, que não são verdadeiramente transformadores da sociedade, porque serão inócuos, no médio e no longo prazos<sup>34</sup>.

A partir da década de 1990 verifica-se um enfraquecimento gradual dos ativismos de bairro, que, segundo Souza e Rodrigues (2004) deveu-se às seguintes causas: 1- Demagogia e autoritarismo das administrações; 2- Cooptação de líderes e manipulação partidária; 3- “Caciquismo” e personalismo; 4- Clientelismo; 5- A influência das dificuldades econômicas; 6- A influência do tráfico de drogas.

Além disso, os autores também assinalam o fato de que com a legalização dos partidos de esquerda após o fim do regime militar, vários militantes abandonam o ativismo de bairro para se dedicarem aos partidos.

Contudo, sendo ainda presente este enfraquecimento dos ativismos de bairro, contemporaneamente observa-se a existência de novos ativismos urbanos e movimentos sociais urbanos.

Dentre os movimentos sociais urbanos hoje existentes, o Movimento de Trabalhadores

<sup>32</sup> FNURU – Fórum Nacional de Reforma Urbana.

<sup>33</sup> MARICATO, 2007, p. 143.

<sup>34</sup> SANTOS, 2008, p. 75.

Sem-Teto (MTST) seja talvez o maior. Ele surge no final da década de 1990 com a ajuda de militantes do MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Atualmente o MTST possui núcleos em várias cidades do Brasil, sendo São Paulo, o estado onde ele é mais forte e atuante. A luta do movimento pela moradia não se faz separada de uma crítica mais ampla aos mecanismos políticos e econômicos de reprodução da sociedade. Dentre os problemas urbanos, os maiores alvos do MTST são a especulação imobiliária, o abandono de prédios e terrenos públicos e a falta de políticas habitacionais consistentes. Souza e Rodrigues (2004) destacam que

Ao mesmo tempo que cresce o déficit habitacional brasileiro, existe uma quantidade imensa de terrenos vazios (que se valorizam por meio da especulação), além de prédios abandonados. Sobram imóveis desocupados e subutilizados, mas faltam moradias. Eis uma das contradições básicas das cidades brasileiras<sup>35</sup>.

Assim como o MST<sup>36</sup>, a principal forma de atuação do MTST é a ocupação de prédios e terrenos vazios ou subutilizados para forçar a negociação com o Estado ou com os proprietários particulares. Segundo Corrêa (2000),

É na produção da favela, em terrenos públicos ou privados invadidos, que os grupos sociais excluídos tornam-se, efetivamente, agentes modeladores, produzindo seu próprio espaço, na maioria dos casos independentemente e a despeito dos outros agentes. A produção deste espaço é, antes de mais nada, uma forma de resistência e, ao mesmo tempo, uma estratégia de sobrevivência<sup>37</sup>.

## **5. O mito criado: “a problemática urbana como fruto da falta de planejamento”**

Como dito antes, a década de 1970 foi o momento em que mais houve planejamento urbano no Brasil. O Planejamento foi tomado como solução para o “caos urbano” e para o “crescimento descontrolado”, porém, segundo Maricato (2007):

Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior [...].

---

<sup>35</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 97.

<sup>36</sup> O MTST entende que pensar a cidade é também pensar o campo e, por isso, ele estabelece uma articulação constante com o MST.

<sup>37</sup> CORRÊA, 2000, p.30.



E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada<sup>38</sup>.

Um exemplo desta situação é que, segundo Moisés e Martinez-Alier (1977), em 1975, cerca de 80% das habitações da periferia de São Paulo não tinham rede de esgotos, 54% não tinham sistema regular de água, mais de 2/3 das ruas não eram pavimentadas, 70% a 80% não contavam com iluminação pública e as casas situadas em cerca de cinco mil loteamentos clandestinos estavam situadas em 26 mil ruas “oficialmente inexistentes”.

Os graves problemas presentes nas cidades brasileiras são inegáveis, contudo, é um equívoco relacioná-los à falta de planejamento urbano ou à má qualidade dos mesmos. Estes problemas se dão porque o crescimento das cidades se faz ao largo dos planos e projetos aprovados nas Câmaras Municipais, e que, segundo Maricato (2007), “[...] seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O ‘plano-discurso’ cumpre um papel ideológico e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos”<sup>39</sup>.

Para que fique mais claro, elencaremos alguns instrumentos voltados para o planejamento urbano no Brasil.

Em primeiro lugar destaca-se o **zoneamento**, que é o instrumento mais antigo de planejamento urbano existente no país. Ele se trata de “toda legislação que, tendo finalidades de atuar sobre o espaço urbano, varia nesse espaço, ou seja, varia de local para local da cidade”<sup>40</sup>.

Para Maricato (2011), o zoneamento trata-se de uma lei para o mercado, e, mercado imobiliário no Brasil trabalha com 30% da população. Assim, quando o zoneamento é a questão central do urbanismo, já se parte segundo a autora do princípio errado, pois metade da população está fora do mercado imobiliário, aquele que é residencial, privado, capitalista e formal.

A conhecida figura do zoneamento poderia ser utilizada para garantir áreas com um mix de moradias de camada de renda média e de interesse social, mas, em vez disso, o zoneamento tem contribuído para restringir o mercado e, portanto, o acesso à moradia, por meio de padrões segregadores ou distinguidores<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> MARICATO, 2007, p. 140.

<sup>39</sup> MARICATO, 2007, p. 124.

<sup>40</sup> VILLAÇA, 2005, p. 46.

<sup>41</sup> MARICATO, 2007, p.176.

Um exemplo do exposto acima é que na segunda metade dos anos 1980 o Código de Posturas Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro proibiam, através do zoneamento, a presença de cortiços e “casinhas acanhadas” no perímetro central da cidade. Ao falar do viés empregado neste instrumento Villaça (2005) é incisivo ao dizer que

A versão do Zoneamento dada pela ideologia dominante é então sempre “positiva”, “otimista” ou “idealista”. Essa versão sempre procura apresentar o Zoneamento como zelando pelo interesse público, quando na verdade zela pelos interesses de uma minoria. Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano<sup>42</sup>.

Outro instrumento muito utilizado é o **plano diretor**, que são “[...] documentos de planejamento destinados a orientar e balizar a expansão da cidade e o uso do solo [...]”<sup>43</sup>. A Constituição de 1988 os torna lei obrigatória em cidades com mais de 20 mil habitantes, embora eles já estivessem presentes no início do século XX nas principais cidades do país.

O plano diretor é definido por Saboya (2007) como

[...] um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos<sup>44</sup>.

Villaça (2005) faz uma ponderação sobre o que é proposto na lei e a realidade, alegando que em termos relativos, os debates públicos em torno do plano diretor representaram um avanço democrático muito pequeno.

Em primeiro lugar porquê, como anteriormente havia pouquíssima participação popular, diante de zero, qualquer crescimento é infinito. Em segundo, porque em termos de pressão política sobre os governantes, a da minoria foi enorme e a da maioria foi limitadíssima<sup>45</sup>.

Com o Estatuto da Cidade, começa-se a estabelecer formas de participação popular na elaboração dos planos diretores. Segundo Villaça (2005), esta “participação popular” estamparia um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões das políticas urbanas tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões. E esta é a ilusão que os Planos Diretores Participativos procuram inculcar na opinião pública, de que a população participa

---

<sup>42</sup> VILLAÇA, 2005, p. 46.

<sup>43</sup> SOUZA e RODRIGUES, 2004, p. 37.

<sup>44</sup> SABOYA, 2007, p. 39.

<sup>45</sup> VILLAÇA, 2005, p. 53.



efetivamente da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Sobretudo porque, de acordo com o mesmo autor, não existe “a população”. O que existe são classes sociais, setores ou grupos da população. “[...] A classe dominante sempre participou seja dos planos diretores seja dos planos e leis de zoneamento. Quem nunca participou foram- e continuam sendo- as classes dominadas, ou seja, a maioria”<sup>46</sup>.

Outro ponto abordado por Maricato (2011) é que os planos diretores são muito vagos, pois não marcam, por exemplo, as terras ociosas da cidade, que deveriam sofrer com o IPTU progressivo, que por sua vez também não é definido e objetivado nos planos.

Villaça (2005) destaca que

[...] as propostas do Plano Diretor são de duas categorias: aquelas que cabem à Prefeitura executar (em sua maioria obras e serviços...) e aquelas que cabem ao setor privado obedecer (o controle do uso e ocupação do solo...). As primeiras não têm qualquer validade ou efeito... Cada prefeito pode escolher se quer ou não executá-las... As segundas, ao contrário, são compulsórias, são leis, e como tal tem que ser cumpridas por todos. Só que elas dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população... O que sobra então do Plano Diretor? Pouco ou nada que seja do interesse público. Nada que seja do interesse da maioria da população<sup>47</sup>.

Assim como a maioria das leis brasileiras, o plano diretor apresenta brechas, pois ele é uma lei onde consta uma série de obras a serem executadas, porém, é facultativo ao governo executá-las ou não. Elas funcionam como mera sugestão. Sobre esta imprecisão Villaça (2005) pontua que

[...] de um lado, a lei transmite uma imagem de seriedade, isenção, ordem e zelo pelo interesse público e obrigatoriedade de cumprimento. De outro assiste-se, na prática, a um justificado descumprimento da lei, já respeitá-la seria facultativo! Essa falsa obrigatoriedade é extremamente perniciososa. Muito contribui para desmoralizar os planos e a própria lei<sup>48</sup>.

Maricato (2007), comungando com as idéias de Villaça expostas acima, declara que:

como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignoram a maioria da população [...]. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns [...]<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> VILLAÇA, 2005, p. 50.

<sup>47</sup> VILLAÇA, 2005, p. 91.

<sup>48</sup> VILLAÇA, 2005, p. 44.

<sup>49</sup> MARICATO, 2007, p. 124.

Além disso, cabe ressaltar que o planejamento mercadofilo tem abandonado os planos diretores e adotado os planos estratégicos. Apesar de todas as críticas à limitação dos planos diretores, esses por sua vez, ainda são melhores que os planos estratégicos. O plano diretor contém regras que teoricamente buscam uma organização espacial mais justa, enquanto que os planos estratégicos são, descaradamente, meros conjuntos de obras que buscam atender o mercado comercial e imobiliário.

Percebemos, portanto, que há um abismo entre a retórica e a prática no que tange ao planejamento urbano no Brasil. As leis que regulam as dinâmicas das cidades brasileiras, além de serem frágeis, são aplicadas de acordo com certas conveniências.

## Considerações Finais

De maneira breve, pretende-se neste texto evidenciar que os problemas urbanos presentes nas cidades brasileiras não devem ser relacionados à “falta de planejamento urbano” no País. Procurou-se mostrar que ele já existe há algum tempo, assim como os instrumentos legais para sua efetivação, e que o problema encontra-se na forma como estes estão sendo pensados e aplicados, e para quem...

Apesar da criação do Ministério das Cidades e da concepção do Estatuto das Cidades, os debates sobre as cidades e a proposta de reforma urbana ainda encontram-se de forma fragmentada e incipientes. Isto porque, como já visto, apesar de ser o Estado o agente que dispõe dos meios principais de tornar concreta a reforma urbana, através de leis e normas, esta deve ser realmente conduzida pela luta social, ou seja, as classes populares organizadas.

Os autores Souza e Rodrigues (2004) apontam três obstáculos para a realização da reforma urbana: 1) obstáculos políticos- a classe dominante no Estado, impedindo que as leis e instrumentos do planejamento urbano sejam implementadas de forma igualitária; 2) obstáculos econômicos- falta e desperdício de recursos públicos, isto devido ao não direcionamento de verbas para pontos da reforma urbana; e 3) obstáculos sociopolíticos- a expansão do tráfico de drogas em espaços pobres, dificultando a organização política dos grupos destas áreas segregadas.

Como foi colocado, o Estado não é neutro, e suas políticas tendem a beneficiar as classes dominantes (possuidoras de terras e/ou capital), não sendo, portanto, pauta interessante a reforma urbana no país, assim como não é a reforma agrária.





Um exemplo atual, mencionado por Maricato (2011), é o impacto do programa Minha Casa Minha Vida sobre o preço da terra em todas as cidades brasileiras. Segundo a autora “os empresários dão as desculpas mais estapafúrdias e todo mundo engole ou ignora, ninguém fala em regular. Assim, estão sendo geradas novas áreas de risco e novas exclusões territoriais”<sup>50</sup>.

Neste sentido, busca-se destacar o papel fundamental dos movimentos sociais que, ao tencionarem o Estado, conseguem, de acordo com a correlação de forças, obter avanços na pauta da reforma urbana. Por isso chama-se atenção ao desvio de foco que houve por parte de alguns segmentos engajados nesta pauta. Estes, com o estabelecimento dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, passaram a acreditar fielmente que a busca da aplicação das leis traria avanços concretos. Como se pôde mostrar, tais avanços não foram, ainda hoje, colocados num horizonte passível de concretude. Isto porque, apenas as leis e planos não garantem por si só a real possibilidade de mudanças estruturais, uma vez que é a vontade política do Estado que vai determinar o cumprimento das mesmas. Estas também não objetivam de forma clara e contundente pontos de mudanças estruturais relacionados à reforma urbana.

Com isso, faz-se necessário que os movimentos atuais retomem sua pauta inicial como objetivo principal – a reforma urbana – a qual foi se perdendo ao longo dos anos por diversos motivos, alguns destes mencionados no trabalho.

Entende-se, portanto, neste breve ensaio, que não há como falar de planejamento urbano sem tocar na questão do uso da terra, na reforma urbana.

---

<sup>50</sup> MARICATO, 2011.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. *Lei nº. 10.257*, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 29 maio 2011.
- CASTRO, Iná Elias de. Relações entre território e conflito: o campo da Geografia Política. In: \_\_\_\_\_. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 39-94.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ática, 2000.
- MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Oflia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 121-192.
- \_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- \_\_\_\_\_. *Questão urbana foi rifada pelo governo Lula, pelo PT e aparentemente pelo governo Dilma*. Entrevista concedida ao jornal eletrônico Correio da Cidadania datada de 09/03/2011. Entrevistadores: Valéria Nader e Gabriel Brito. Disponível em: <<http://www.correiodacidade.com.br/content/view/5574/9/>>. Acesso em: 26 maio 2011.
- MOISÉS, José Álvaro & MARTINEZ-ALLIER, Verena. A revolta dos suburbanos ou Patrão, o trem atrasou. In: \_\_\_\_\_. et al. *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: CEDEC / Paz e Terra, n. 1, 1977. p. 13-63.
- OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade de conflito de classes. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Contradições Urbanas e Movimentos Sociais*. Rio de Janeiro: CEDEC / Paz e Terra, n. 1, 1977. p. 65-76.



SABOYA, Renato. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Pós-Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do Autor, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso: 1 ago. 2005.