

REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO E CRISE URBANA NO BRASIL

Roselane Moita Pierot
Antônia Jesuíta de Lima
Universidade Federal do Piauí, UFPI

Reflexões sobre planejamento e crise urbana no Brasil (Resumo)

Este artigo objetiva analisar os determinantes históricos que influenciaram na construção do espaço urbano e na manutenção de velhos paradigmas sociais nas cidades brasileiras, avalia a ação do Estado sobre as cidades e seu espaço mediante as transformações geopolíticas e econômicas na esfera pública e privada. Nesse sentido, faz-se uma reflexão teórica sobre a origem e evolução do planejamento e crise urbana no Brasil através de subsídios descritos em literaturas que dimensionam os múltiplos condicionantes históricos elaboradores da inteligência sobre esse espaço.

Palavras-Chave: estado, cidades, planejamento urbano, crise urbana, Brasil.

Reflections on the planning and urban crisis in Brazil (Abstract)

This article aims to analyze the historical determinants that influenced the construction of urban space and in the maintenance of old social paradigms in the Brazilian cities, examines the State action on cities and its space through the geopolitical and economic transformations in the public and private sphere. In this sense, we present a theoretical reflection on the origin and evolution of urban planning and urban crisis in Brazil through subsidies described in literatures that scale the multiple historical conditions that produce intelligence on that space.

Keywords: state, cities, urban planning, urban crisis, Brazil

O agravamento das condições precárias de qualidade de vida nas cidades pelos distintos modelos predatórios dos sistemas econômicos elevou a problemática urbana a tema recorrente

de estudos e pesquisas não só pelos organismos políticos, como também pela comunidade científica que visa contribuir com o equacionamento de seus constrangimentos.

A problemática urbana é, de fato, bastante complexa, e a dinâmica social, hoje influenciada pelos veículos de comunicação globais carregados de ideologias, promove alterações na sua estrutura em um ritmo sem precedentes. O complexo no urbano também reside no fato do seu objeto estudo não ser exclusivo de uma área isolada do conhecimento, mas de um conjunto de áreas do saberes que coordenados em movimentos direcionados por dúvidas e/ou incertezas permeiam as ciências e objetivam consolidar-se intelectual e institucionalmente.

Com o objetivo de analisar os fatores históricos que ensejaram a construção do espaço urbano e os padrões de intervenção estatal sobre ele, o presente artigo, ancorado na literatura especializada, empreende uma reflexão sobre o planejamento e a crise urbana no Brasil.

A mudança de papel dos governos na gestão do espaço urbano

A compreensão sobre as mudanças históricas no papel dos governos é condição importante para identificar os fatores que contribuíram para a emergência da política urbana como um novo campo de intervenção do Estado.

Ribeiro e Cardoso¹ asseveram que a origem do urbanismo está no interior do projeto social de construção do Estado do bem-estar, que surge no final do século XIX na Europa, articulada com o surgimento de um conjunto de saberes e de novas práticas políticas e jurídicas, que irão alterar a forma de pensar a realidade, sob a influência dos reformadores.

Examinando o caso dos Estados Unidos, Topalov² identifica distintas dimensões da reforma social, pois envolvia distintos temas, desde a supressão das favelas, planificação urbana e racionalização da gestão municipal à regulamentação das condições de trabalho e seguridade social. O seu objetivo, no entanto, se enquadrava em um projeto mais amplo de disciplinamento das camadas populares através das políticas sociais. Neste sentido, vê-se que a reforma não pretendia atender diretamente os anseios do movimento operário, mas desenvolver novas estratégias de dominação.

À época, a cidade era vista como um meio e intervir nela significava alterar comportamentos, de sorte que reformar a cidade implicava em interferir na vida cotidiana das camadas populares. Nesta lógica, tem-se o planejamento e o urbanismo calcados em concepções higienistas e organicistas, em que metáforas médicas eram utilizadas para identificar a cidade como um organismo vivo que, através de um diagnóstico, precisava de intervenção. Essa lógica seria superada a partir de 1910 quando a cidade passa a ser analisada também sob a ótica do sistema produtivo³.

A ideia da higiene estava relacionada à reprodução da força de trabalho, assim como a estética associava-se ao modelo que se pretendia imprimir às cidades (civilizadas, higiênicas e modernas) para possibilitar contatos financeiros efetivos com o capital internacional.

1 Ribeiro e Cardoso, 1994

2 Topalov, 1991

3 Ribeiro e Cardoso, 1994

Segundo Ribeiro e Cardoso⁴, a grande contribuição dos reformadores foi a constituição de um novo campo político, em que relações de poder foram repensados e reconstruídas, e os instrumentos jurídicos tornaram-se importantes na edificação do Estado Moderno e das novas formas de fazer a administração pública.

Harvey⁵ analisa as mudanças ocorridas na questão urbana por outro viés, porém não menos importante, que identifica como se deram as transformações geopolíticas e econômicas nas esferas pública e privada do período fordista-keynesiano até a globalização.

Com a era fordista e a ideia da produção e o consumo de massa, surge um novo tipo de sociedade, racionalizada, modernista e populista. O Estado Keynesiano ou Estado do bem-estar, por outro lado, era caracterizado por um tipo de Estado capaz de criar mecanismos de intervenção e regulação que ensejava a expansão da economia capitalista por meio do controle da demanda efetiva, dos investimentos públicos e do assistencialismo previdenciário ao trabalhador, enquanto que o fordismo keynesiano tinha como atributo principal a existência de um modelo de acumulação de capital intensivo, onde o Estado regulador e interventor garantia a reprodução e estabilização desse regime por meio de controle da demanda, dos benefícios sociais e da gestão do mercado de trabalho pela manutenção do pleno emprego com políticas que buscava coadunar interesses distintos voltados ao capital corporativo, aos sindicatos e Estado previdenciário⁶.

Considera-se como fordista-keynesiano o período de expansão do capitalismo (1930 a 1973) em vários países da América, da Europa Ocidental e no sudeste Asiático e Oceania, configurando a difusão desse sistema sociopolítico, econômico e cultural em âmbito mundial. No final da década de 1960, a crise de rentabilidade do capital nas grandes corporações norte americanas, ocasionada, sobretudo, pela inflação, enfraqueceu a hegemonia do país na indústria mundial e gerou oportunidades para que países do terceiro mundo e países desenvolvidos, que se recuperaram da guerra, passassem a disputar o mercado internacional tornando-o muito mais competitivo⁷.

A reação do capital corporativo para sair da crise, segundo Melo⁸, foi investir em estratégias que levaram à desregulamentação dos mercados financeiros (financeirização) e globalização do capital. E no pacote das medidas estratégicas constava a alteração das regras de produção e assalariamento como investimentos em tecnologia, informatização e automação dos processos econômicos, criação de novas formas de relações contratuais de trabalho como a terceirização e subcontratações, a dispersão geográfica industrial para zonas de trabalho mais fáceis e fusões e medidas para acelerar o giro do capital.

Diante da conjuntura do progresso tecnológico e da acumulação financeira de capitais formaram-se grandes mercados financeiros mundiais que se tornaram os principais tomadores de decisão sobre os maiores investimentos mundiais através das bolsas de valores (Londres, Tóquio, New York e Frankfurt) numa fase do capitalismo em que a globalização do capital ou

4 Ribeiro e Cardoso, 1994

5 Harvey, 1989 apud Fernandes, 1997

6 Fernandes, 1997

7 Harvey, 1989 apud Fernandes, 1997

8 Melo, 1991

internacionalização econômica ocorreu de forma generalizada e onde as fronteiras rígidas entre capital industrial e capital financeiro não existe mais⁹.

Segundo Fernandes, essa mudança no cenário econômico mundial levou a governos como os socialistas da França, Itália e Espanha, a partir dos anos de 1970, a promoverem reformas descentralizadoras que, com o decorrer dos anos, assumiu uma dimensão universalista passando a reforçar a imagem de eficiência, corresponsabilização e participação, o que animava governos locais para o seu papel empreendedor.

Para Harvey¹⁰, a globalização colocou em primeiro plano a atuação dos governos locais e exigiu deles mudanças severas no sentido de abandonar o papel de estabilizador da sociedade capitalista, de promotor do desenvolvimento racional, planejado e coordenado como no Estado Keynesiano, e assumir como uma de suas funções básicas, o desenvolvimento capitalista por meio da potencialização dos investimentos empresariais existentes e da atração de novos investimentos.

Observa-se, então que, com a perda de capacidade dos Estados nacionais de controlarem os fluxos de capital multinacional, os investimentos internacionais passaram a ser negociados diretamente com os governos locais. Neste ponto, verifica-se a influência da globalização na produção do espaço urbano pela intervenção dos organismos internacionais na formação do processo de mercantilização das cidades em um movimento conhecido como mercantilização da vida urbana¹¹.

Na economia globalizada ou pós-fordista, os blocos comerciais fomentam uma intensa competição entre cidades e regiões, utilizando de suas potencialidades comerciais, de serviço ou de infraestrutura para serem geradoras de desenvolvimento. Os governos locais passam a utilizar o “empresarialismo urbano”¹² como estratégia de gestão que visa a potencialização da vida econômica através da criação de novos padrões de estruturas urbanas de produção, mercado e consumo.

Os elementos apontados como ativadores da mudança do modelo de gestão pública são a crise fiscal do Estado, a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada, a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais, e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades. Acrescente-se o processo de europeização como um dos estímulos à adoção de novos modelos organizacionais e à revisão das políticas de gestão pública nos níveis nacionais, regionais e municipais¹³.

Ficou evidente a busca pela superação do modelo burocrático de gestão, considerado inadequado para o contexto institucional, de modo que, a partir dos anos de 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nos formatos de gestão pública, apresentando-se, como modelos alternativos ao burocrático, a administração pública gerencial e o governo empreendedor¹⁴.

9 Chesnais, 1995

10 Harvey, 1989

11 Sánches, 2001; Melo, 1991

12 Fernandes, 1997

13 Aucoin, 1990; Kooiman, 1993

14 Secchi, 2009

Desta forma, vê-se a transformação do governo gerencial para o governo empreendedor, em especial o governo local, que passa a exercer cada vez mais o papel de empreendedor dominante na relação público-privada, agora estabelecida com o intento de conceber e executar os projetos da nova administração pública com ênfase no empresarialismo urbano.

Na análise dos processos de reestruturação urbana ocorrido nos países capitalistas avançados da década de 1980, identificam-se estratégias utilizadas por governos locais para promoverem as cidades como objeto de consumo, como mercadorias, ganhando o espaço urbano importância no capitalismo em escala mundial ¹⁵.

Lefebvre ¹⁶ reforça a teoria de produção global do espaço ao chamar a atenção para o fato de que essa nova tática do capitalismo procura, na verdade, ir além da compra e venda de parcelas do espaço urbano, pois, visa reorganizar a produção subordinada às cidades e aos centros de decisão.

A ideia pretendida era apresentar as chamadas “cidades-modelos” para o mundo como resultado de boas práticas de gestão dos governos empreendedores que conseguiram destacar-se na ação urbanística, ambiental e em outras práticas de gestão das cidades. Para Harvey, o quadro de mudanças estruturais nas práticas de gestão urbana nos governos subnacionais comprova a sua hipótese de transição do modelo de administração pública gerencial para o modelo do governo empreendedor.

Origens do planejamento urbano no espaço brasileiro

A questão do planejamento e do urbanismo praticados no Brasil, segundo Ribeiro e Cardoso ¹⁷, compõe o arcabouço de ideias atreladas ao projeto de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade. No entanto, os problemas urbanos no Brasil, ao contrário do que ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos, não conformaram a preocupação com a questão social.

Sobre a história do planejamento urbano brasileiro, Maricato ¹⁸ assegura que sua base está cravada na matriz modernista/funcionalista que exerceu, à época, a função de instrumento para a dominação ideológica na medida em que favoreceu a ocultação da cidade real e a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. Dessa forma, mesmo o país dispondo de um amplo aparato normativo urbanístico, aceitava com flexibilidade a cidade ilegal.

Os debates voltados à formulação de políticas específicas para as cidades brasileiras foram desenvolvidos em função do processo acelerado de urbanização que se intensificou após a Segunda Guerra Mundial. O deslocamento migratório da população brasileira desse período não foi totalmente espontâneo, como afirma Maricato ¹⁹, uma vez que o Estado, na tentativa de ampliar os mercados para dar sustentabilidade à instalação de parques industriais e reforçar o comércio exportador, provocou a migração da população entre as cidades.

15 Sánches, 1997; Harvey, 1989, apud Fernandes, 1997

16 Lefebvre, 2008

17 Ribeiro e Cardoso, 1994

18 Maricato, 2002

19 Maricato, 2001

Na era Vargas (1930-1950), a política de interiorização, denominada “Marcha para o Oeste”, estimulou a migração para a zona rural e favoreceu o surgimento de cidades que receberam parte da população que demandou o interior. Nesse contexto, a pobreza, que antes ocorria apenas em meio rural, passou a ocupar as cidades e representava um obstáculo ao projeto de modernização do governo.

É oportuno lembrar que a ocupação das cidades ocorria pela saída da população pobre do campo que não dispunha de recursos para iniciar uma atividade produtiva, isto é, não estava qualificada para executar trabalhos que exigiam qualificação. De acordo com Moysés, Bernardes e Aguiar²⁰, foi, portanto, necessária a aplicação de políticas globais de redistribuição de renda para que esse grupo fosse absorvido pelo meio urbano.

No início da industrialização brasileira, até meados dos anos de 1930, as empresas conseguiam resolver parcialmente o problema da moradia de sua mão-de-obra através da construção de vilas operárias, porém, com a intensificação da indústria e o aumento do número de trabalhadores, a pressão pela oferta de moradias populares cresceu bastante. As empresas, então, passam a transferir o custo da moradia e do transporte para o trabalhador e o mercado imobiliário ganha expressão com a valorização dos terrenos fabris. Nesse momento, surgem nas cidades as periferias, que consideradas espaço clandestino ou não, eram lugares distantes do centro e carentes de infraestrutura ²¹.

O Estado passou a considerar a pobreza um problema que deveria ser enfrentado através de uma política de valorização do trabalho como forma de promover a ascensão social da classe trabalhadora. Assim, a política social decorrente desse pensamento se concretizou em dois campos de intervenção: o primeiro, no campo da previdência e assistência social, pois se acreditava que dessa forma era possível manter a capacidade de trabalho da população; o segundo, no campo das condições de vida dos trabalhadores (alimentação, habitação e educação) como forma de evitar “[...] ‘extravios de capacidade de trabalho’ pela existência de um precário padrão de reprodução social”²².

Em decorrência dessa política de valorização do trabalho, observa-se que as políticas sociais, em especial na área habitacional, produziram um sentido estratégico na medida em que buscavam fomentar a capacidade de trabalho. Para Ribeiro e Lago²³, é nesse momento que se inicia o divórcio entre cidade legal e cidade real, presente até hoje nas cidades brasileiras. Isso porque a questão habitacional, na época, não foi concebida como uma forma de intervenção do Estado com vistas à promoção da justiça e controle social, ao contrário, a ausência de normas urbanísticas seria uma forma de permitir a solução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores. E sobre essa ausência, Cardoso²⁴ denomina de “política da tolerância” e explica que a aceitação da ilegalidade na ocupação do solo e o acesso aos serviços urbanos são utilizados como moeda de troca no mercado político.

Tem-se, então, o planejamento urbano no período de Vargas, estruturado em um capitalismo monopolista que, a despeito da descontinuidade no ritmo e de lacunas da estrutura industrial, conseguiu obter o país, entre 1945 e 1980, algumas conquistas: uma multiplicação do PIB em mais de 10 vezes; a expansão da indústria em 9% ao ano; forte crescimento da força de

20 Moysés, Bernardes e Aguiar, 2005

21 Kowarick, 1979

22 Ribeiro e Cardoso, 1994, p. 82

23 Ribeiro e Lago, 1995

24 Cardoso, 1972

trabalho na indústria e ampliação da malha urbana. Essas conquistas, por um lado, confirmam a tese de que a modernização acelerada em países de base agrária se faz com a presença de uma tecnocracia e de um Estado centralizador. Por outro lado, mantiveram-se problemas de base estruturais, tais como elevadas taxas de crescimento populacional, elevados índices de pobreza absoluta e relativa e elevados índices de concentração social e de renda²⁵.

Nos anos de 1960, a crise político-econômica desencadeada levou os militares ao poder e, nesse período, os problemas urbanos se acentuaram. O Estatuto da Terra, segundo Moysés, Bernardes e Aguiar²⁶ contribuiu para acelerar o deslocamento de parte da população rural para as cidades, além da política de crédito voltada à modernização da agricultura com financiamentos de maquinários agrícolas. De 1964 até meados da década de 1970, seguiu um padrão de intervenção social do Estado com fundos e recursos necessários ao apoio financeiro das políticas sociais, bem como as regras de inclusão e exclusão social. E no final da década de 1970 esse padrão começa a apresentar crise e declínio²⁷.

Ocorreu que, como explica Kowarick²⁸, o baixo rendimento da classe trabalhadora não permitia o pagamento de aluguel e, muito menos, obter empréstimo do Banco Nacional de Habitação (BNH). O que se assistiu foi a classe média tornando-se proprietária de residência em áreas centrais e melhor servida de serviços públicos, e a classe trabalhadora se fixando em áreas cada vez mais distantes do centro, construindo elas mesmas suas casas com a ajuda de parentes e vizinhos. Para Bonduki e Rolnik²⁹, a autoconstrução da casa própria em lotes periféricos representou não somente a possibilidade de manutenção da alta taxa de exploração da força de trabalho no processo produtivo, como também inseriu uma parcela dos trabalhadores no estrato social de pequenos proprietários urbanos.

A partir do final da década de 1970, delineia-se uma nova conjuntura política, moldada pelas tensões sociais no campo, pela reorganização sindical e a mobilização por melhores condições de vida, gerando uma acirrada disputa em torno dos benefícios oriundos da ação estatal. A questão urbana passou a constituir-se dimensão social necessária ao crescimento econômico e o urbanismo foi acionado como instrumento de diagnóstico dos problemas urbanos resultando em um arsenal de políticas urbanas e regionais³⁰.

Foi de fato, segundo Ribeiro³¹, um período de tendência para o planejamento nos níveis global, regional e local. Criou-se um grande acervo de medidas e leis, buscou-se a sistematização de planos e ações de governo, o que não significou, contudo, que todas essas medidas fossem executadas, ou atenuado o problema da pobreza na cidade. O que se assistiu foi a áreas da cidade habitadas pela parcela da população mais rica sendo beneficiada de forma cumulativa. Essa situação ocasionou diversas formas de organização e manifestação social, como quebra-quebras e saques organizados por associações de bairros e de áreas faveladas, igrejas, partidos políticos e outros em oposição ao controle estatal então imposto.

A crise, na década de 1980, foi sentida por toda a América Latina em função de dois fenômenos que ocorreram de forma concomitante – a profunda crise econômica gerada pelo endividamento externo e os processos de transição à democracia no campo político. Em

25 Davidovich, 1984

26 Moysés, Bernardes e Aguiar, 2005

27 Draibe, 1990

28 Kowarick, 1979

29 Bonduki e Rolnik, 1982

30 Moysés, Bernardes; Aguiar, 2005; Ribeiro; Cardoso, 1994

31 Ribeiro, 1996

decorrência disso, os países latino-americanos ficaram em situação de dependência do sistema financeiro internacional graças ao aumento da taxa de juros, dos acordos para renegociação e pagamentos dos serviços da dívida, transformando-se em exportadores de capital num círculo vicioso³².

Ribeiro e Lago³³ chamam a atenção para o perfil da dinâmica metropolitana no contexto dos anos 1980, caracterizado por recessão, desemprego, pobreza e concentração de renda. No entanto, esse período também foi marcado por uma efetiva melhoria das condições de moradia nas metrópoles brasileiras, em virtude da difusão do acesso aos serviços urbanos básicos, em especial, as áreas mais pobres.

A década de 1980 presenciou a falência do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), mas o acesso à casa própria foi mantido amplamente na forma de compra legal, compra ilegal e ocupações, ou seja, ocorreu o aumento do número de imóveis próprios, mas não correspondeu à melhoria nas condições de moradia.

O período também foi marcado pela transição democrática brasileira, que, por sua vez, provocou alterações na dinâmica de construção do espaço urbano. Em relação a esse fenômeno, Fleury o subdivide em três etapas: o período 1975-1984, marcado pela liberalização do regime; o do primeiro governo de transição democrática (1985-1990) e, o do primeiro presidente eleito pelo voto direto, que iniciou em 1991 e culminou com sua deposição, em 1992. Portanto, dois processos marcam a democratização no Brasil: o da reforma política e o do processo de construção de novas bases federativas do Estado brasileiro por deliberação da Constituição Federal de 1988³⁴.

Registra-se nesta época de reconstrução democrática, o reposicionamento do tema da reforma urbana, pois a nova conjuntura política de participação e descentralização gerou expectativas de mudanças na concepção de vida cidadina.

Em verdade, a ideia de reforma urbana brasileira originou-se no interior do movimento pelas Reformas de Base na década de 1960. Reascendeu no contexto das mobilizações populares dos anos 1980 consolidando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), mais tarde, Fórum Nacional de Reforma Urbana³⁵.

O projeto da reforma urbana pré-constituição atuou em duas frentes de concepção política, segundo Ribeiro e Lago, articuladas com o intuito de elaborar um projeto futurístico para as cidades brasileiras: a primeira frente voltava-se ao estímulo à organização social como forma de garantir espaços políticos para debates e reivindicações sociais efetivas, e a outra, estava ligada à concepção de governo eficiente e democrático.

Nesse sentido, a administração pública passa a desempenhar importante papel não apenas pelas reais necessidades da sociedade urbana, mas, sobretudo, em função do momento político brasileiro que necessitava sobrepujar os resquícios históricos da crise do planejamento, descrença social nos seus representantes e a escassez de recursos para as políticas públicas.

32 Fleury, 1994

33 Ribeiro e Lago, 1995

34 Arretche, 2002

35 Maricato, 2011

A concepção de governo eficiente e democrático sofreu forte influência das agências multilaterais de caráter internacional e de ação global que operam como centros do pensamento, difusão e financiamento das políticas públicas. Essa influência fez emergir no Brasil as “cidades-modelos” construídas pelos governos locais através de “boas práticas” que se destacaram nas ações urbanísticas, ambiental ou nas práticas de gestão das cidades. Segundo Sánches³⁶, a reestruturação urbana da década de 1990 transformou as cidades em mercadorias como parte da estratégia global.

Conforme Fernandes³⁷, o que se observou foi a inserção das cidades no processo de globalização, porém, com objetivos distintos, assim orientados pelos governos locais. Por exemplo, a finalidade das cidades como Campinas, Ribeirão Preto e outras cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul era criar distritos inteligentes na área tecnológica para atrair o comando financeiro do país. Já os municípios de médio porte, como Rezende, Taubaté e Juiz de Fora objetivavam buscar investimentos industriais externos para garantir o lugar da cidade na divisão espacial do trabalho. Enquanto as grandes capitais do Nordeste como Fortaleza, Recife e Salvador visavam ao lugar de cidade na divisão espacial do consumo turístico e de lazer, por meio da revitalização de centros históricos, carnavais fora de época e outros atrativos turísticos.

É nesse contexto histórico que o paradigma de Harvey pode ser constatado em que se legitima a entrada das cidades brasileiras no processo de globalização com a adoção do modelo de gestão empresarialista. Essas precisavam transformar-se em espaços atrativos ao mercado internacional, pois o novo papel do país na divisão internacional do trabalho demandava uma visão mercadológica do espaço urbano.

Contudo, coexiste uma dificuldade latente dos governos municipais democráticos no estabelecimento de uma proposta urbanística que promova o país a patamares de desenvolvimento ensejado por sua população, como aquele pautado em justiça e equidade social que garanta o bem-estar de seus habitantes.

Planejamento urbano e crise urbana

O Brasil, assim como outros países da América Latina, apresentou um desenvolvimento industrial tardio, o que contribuiu, sobremaneira, para uma grande segmentação social e política. Além disso, optou por importar uma matriz de planejamento urbano de base modernista com vistas a orientar o crescimento das cidades. O resultado desse processo foi uma modernização excludente e incompleta das cidades brasileiras.

A matriz modernista/funcionalista creditou esforços no planejamento das cidades por meio de planos capazes de produzir mecanismos de regulação que deveriam influir decisivamente sobre as condições de vida das camadas populares, entretanto, na prática, não foi capaz de gerar inclusão.

Essa matriz de planejamento urbano, gestada durante o regime militar, conheceu o período de maior desenvolvimento com a elaboração de alguns programas: Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), Metas e Bases para o Planejamento, Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III, que abrangiam questões urbanas voltadas para a habitação,

36 Sánches, 2001

37 Fernandes, 1997

transportes, emprego, distritos industriais e normas para o planejamento urbano³⁸. Ressalte-se o fato de que foi nessa época que se criou o Banco Nacional da Habitação (BNH) e foram instituídos os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDIs).

Uma das maiores críticas observadas na literatura a respeito do tema é o exagero do aparato regulatório do espaço urbano gestado nessa época, com a criação de rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações entre outros. Ademais, como assevera Maricato³⁹, a aplicação discriminatória da lei constitui um instrumento para o exercício arbitrário do poder para o favorecimento de pequenos grupos.

A partir da década de 1990, estados e municípios tiveram que se adequar ao novo desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, que prevê a consolidação de uma Federação, com a descentralização do poder para a implementação de políticas e aplicação de recursos fiscais.

A novidade do processo de descentralização foi, na concepção de Castro⁴⁰, tornar os municípios esfera autônoma de governo por meio de dotação tributária, para que pudessem, através desses recursos, prover políticas sociais. A participação social local seria condição para legitimar seu funcionamento autônomo e dentre as novas demandas estaria a promoção do adequado ordenamento territorial através de planejamento e controle do uso do solo.

No âmbito do planejamento urbano, no período pré-Constituição 1988, segundo Maricato, o Fórum de Reforma Urbana foi um dos responsáveis pela inserção na Carta Magna de algumas das conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade, bem como da inclusão dos Planos Diretores Municipais com execução obrigatória para municípios com mais de 20.000 habitantes.

Em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade através da Lei nº 10.257/2001⁴¹, após dez anos de negociação política com o Congresso Nacional, veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecia as diretrizes gerais da política urbana, bem como das bases de elaboração do Plano Diretor. Ambos, importantes instrumentos de gestão urbana⁴². São 58 artigos distribuídos em cinco capítulos que reforçam a tendência da diminuição ao discurso desenvolvimentista e reduzem o papel do Estado Nacional na determinação da política urbana no território brasileiro.

Rolnik⁴³ destaca as novidades do Estatuto da Cidade em três áreas: a) os novos instrumentos urbanísticos que induzem (mais do que normatizam) as formas de uso e ocupação do solo; b) participação do cidadão nos processos decisórios sobre o futuro da cidade e c) ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas.

De fato, a descentralização política deve ser analisada como um importante instrumento que ocupa posição de destaque nas novas concepções sobre a gestão das cidades, pois enseja a

38 Ribeiro; Cardoso, 1994; Maricato, 2002, Moysés, Bernardes e Aguiar, 2005

39 Maricato, 2002

40 Castro, 1991

41 Brasil, 2001

42 Carvalho; Braga, 2001

43 Rolnik, 2006

participação da sociedade nos processos decisórios e, pode constituir, portanto, um passo importante para a democratização do Estado⁴⁴.

A institucionalização da participação na gestão pública representa uma das mais significativas conquistas da sociedade civil nas últimas décadas, mas apresenta-se como um desafio diante dos resquícios da história política e administrativa de um país que remonta aos períodos colonial, republicano e militar, marcados pelo sistema político predominantemente coronelista, clientelista e de centralismo exacerbado.

Embora descentralização não seja sinônimo de participação, como ressalta Castro⁴⁵, os novos dispositivos constitucionais preveem a criação de conselhos municipais em quase todas as áreas de intervenção setorial. Nesse sentido, fundamenta-se a crítica de Burnett⁴⁶ e Maricato⁴⁷ com relação à decepção do modelo participativo, como uma proposta incrementada que se restringe a processos de consulta e legitimação, pois os seus partícipes são organizações locais fragmentadas e particularizadas e, por isso mesmo, são facilmente cooptadas.

A título de exemplo, vê-se comumente, em especial nos chamados governos empreendedores, a apresentação de modelos de participação popular com a adesão aos novos projetos ou serviços oferecidos pelos municípios. Essa aparente unanimidade que alguns projetos da cidade têm alcançado com elevado grau de aprovação pública são reiteradamente apresentados como exemplos de sucesso de gestão participativa. Sobre essa forma de participação, Sánchez⁴⁸ chama a atenção para a sua natureza, ao indagar se, de fato, trata-se de uma participação efetiva ou representada, passiva ou ativa, legitimadora ou transformadora dos projetos oficiais. E ainda alerta para o fato de que o jogo democrático, estabelecido pelo confronto de atores e projetos políticos, pode causar a falsa aparência de normalidade que permite a aceitação passiva de valores culturais, políticos e morais dos grupos dominantes.

A realidade vivida nas cidades brasileiras pós-Constituição de 1988 é a de preservação de velhos problemas, como a irregularidade fundiária, o elevado déficit habitacional, a precariedade ou a total ausência de saneamento, baixa mobilidade e degradação ambiental. Para Maricato⁴⁹, a manutenção desse cenário é a comprovação de que os paradigmas de urbanismo e planejamento urbano criados no país não foram capazes de equacionar os graves problemas que atingem a maior parte da população das grandes cidades.

Em 2003, na tentativa de dar resposta ao vazio institucional do governo, com a missão de viabilizar políticas públicas favoráveis à criação de melhores condições de vida às camadas populares, o governo federal criou o Ministério das Cidades. Composta por quatro Secretarias Nacionais, a de Programas Urbanos (SNPU) desempenha papel estratégico na realização da reforma urbana. Passando a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no Brasil⁵⁰.

O Ministério das Cidades surge, assim, com a proposta de suprir a ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano consistente e capaz de indicar projetos que concretizem a necessidade do povo brasileiro ao direito às cidades sustentáveis e mais democráticas. Para

44 Buarque, 1999; Santos Júnior, 2000; Santos, Gomes, 2010

45 Castro, 1991

46 Burnett, 2011

47 Maricato, 2007

48 Sánchez, 2001

49 Maricato, 1996

50 Burnett, 2011

Santos Júnior⁵¹, a criação desse Ministério representou o reconhecimento por parte do governo federal da necessidade de enfrentamento da questão urbana como uma questão nacional a ser ajustada por macro políticas públicas.

Dentre as iniciativas levadas a cabo, destaca-se a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade para Todos” que, em 2005, incentivava a elaboração e revisão dos Planos Diretores com prazo determinado até 2006 e, em um segundo momento, a implantação dos instrumentos de planejamento urbano⁵².

A Campanha Nacional representou um projeto robusto do governo federal que contou com a realização de 44 oficinas de capacitações, em todo o país, com o objetivo de homogeneizar o conteúdo dos planos diretores. Além disso, foram elaboradas cartilhas e atividades de monitoramento pelos Núcleos Estaduais da campanha; uma pesquisa nacional foi encomendada para monitorar e avaliar o processo de elaboração e implantação dos planos diretores participativos⁵³.

Infelizmente, a Campanha Nacional dos Planos Diretores, conclui Burnett⁵⁴ expõe o inevitável, ou seja, o alcance de uma “cidade para todos” sob o alicerce do capitalismo é ilusório. A ideia de pacto social e de um projeto transformador não se estabeleceu com o implemento da campanha nacional exatamente pela ausência de pacto social.

No entanto, no ano de 2013, a crise urbana tornou-se centro da insatisfação social. As diversas manifestações que ocorreram, em meados daquele ano, levaram milhares de pessoas às ruas e teve como motivação inicial o reajuste no preço das tarifas do transporte público, embora o problema da mobilidade tenha composto o contexto maior, também estiveram levantadas nos protestos as reivindicações por educação, saúde, moradia e reforma política.

Para Maricato⁵⁵ a insatisfação geral da sociedade vem da chamada “crise urbana”, que envolve as cidades e as disputas em torno dela, pois nem tudo se resolve com melhores salários e distribuição de renda. A localização da casa na cidade é uma disputa muito forte e questões como transporte e iluminação pública, por exemplo, são políticas públicas coletivas que não se resolvem individualmente.

Corroborando com Maricato, Benedito Barbosa⁵⁶, presidente da União dos Movimentos por Moradia, alega que apesar dos investimentos governamentais em áreas sociais, políticas de transferência de renda e programas de habitação, o país não conseguiu “mudar a cara da pobreza”, não diminuiu o processo de favelização das cidades nem o processo de espraiamento das cidades e das regiões metropolitanas, ou seja, há uma ação constante de afastamento dos pobres dos centros mais ricos e dos centros de emprego.

Estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁵⁷ apontam que o crescimento populacional nas periferias de regiões metropolitanas do país é mais que o dobro das regiões centrais e ocorre, sobretudo, por conta do deslocamento de pessoas dos grandes centros para os municípios periféricos, a explicação para esse fenômeno seria a alta dos

51 Santos Júnior, 2007

52 Santos Júnior et al, 2011

53 Paiva, 2008

54 Burnett, 2011

55 Brasil de Fato, 2013

56 Brasil de Fato, 2013

57 IPEA, 2011

preços nos imóveis das áreas centrais. Nesse sentido, é fácil concluir que, ao se deslocar cada vez mais para longe dos grandes centros, a classe trabalhadora teve aumento nos seus custos e diminuição da qualidade de vida.

Em resposta aos protestos, a presidência da república anunciou que, no primeiro trimestre de 2014, iria investir R\$ 3,8 bilhões no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Mobilidade Urbana para seis estados de médio porte e o Distrito Federal. Segundo o governo, os investimentos têm caráter preventivo, isto é, evitar que os problemas das cidades grandes se repitam em municípios de pequeno e médio porte⁵⁸.

Inobstante, Maricato⁵⁹ chama atenção para um fato de que o grande entrave para o equacionamento da crise urbana no país é o domínio dos grandes investidores sobre os poderes públicos. E coloca como urgente uma reforma política que impeça o financiamento privado das campanhas eleitorais, principal fator que submete os governos aos interesses econômicos.

O Brasil possui um arcabouço legal e institucional que poucos países em desenvolvimento têm, contudo precisa ser colocado em prática, pois é impedido pelos interesses privados. Enquanto isto não acontece, os espaços citadinos brasileiros emergenciam o equacionamento de problemas derivados dos direitos e deveres relacionados à propriedade privada.

Nesse sentido, o governo tem como desafio realizar um desenvolvimento urbano que reconheça o interesse coletivo da comunidade urbana como prioridade e encontre dispositivos capazes de pôr fim às práticas que beneficiam poucos em detrimento da marginalização de muitos.

Conclusões

A reflexão permitiu constatar que a internacionalização econômica, conhecida como globalização, ocorrida na década de 1970, inaugurou uma nova fase do capitalismo que desencadeou reformas políticas descentralizadoras pelo mundo. Como consequência dessa ação, assistiu-se a perda de capacidade dos Estados nacionais de controlarem os fluxos de capital multinacional.

Era a vez dos governos locais negociarem diretamente os investimentos internacionais para suprir a sua necessidade e, é nesse momento, que se verifica a intervenção dos organismos internacionais na produção do espaço urbano. A potencialização da vida econômica através da criação de novos padrões de estruturas urbanas de produção, mercado e consumo foi otimizada pelo “empresarialismo urbano” como estratégia de gestão pública.

A experiência brasileira, assim como a de outros países da América Latina que apresentaram um desenvolvimento industrial tardio, registrou o reposicionamento da reforma urbana após o movimento de transição democrática. A reforma política que negou o autoritarismo e a centralização política com a institucionalização do voto direto e o processo de construção das bases federativas do Estado brasileiro geraram expectativas de mudanças na concepção de vida urbana por deliberação da Constituição Federal de 1988.

58 Portal Ebc, 2014

59 Brasil de Fato, 2013

A descentralização política constituiu uma significativa conquista da sociedade civil nas últimas décadas, entretanto representa um dos maiores desafios na superação dos resquícios da história política e administrativa de um país que remonta aos períodos colonial, republicano e militar, marcados pelo sistema político predominantemente coronelista, clientelista e de centralismo exacerbados.

O desafio torna-se ainda maior aos brasileiros na superação de velhos paradigmas sociais ao observar que o histórico do planejamento urbano brasileiro possui raízes profundas na matriz modernista/funcionalista, poderoso instrumento de dominação ideológica, que favorece o mascaramento dos problemas oriundos do mercado imobiliário altamente restritivo e especulativo.

Reconhecidamente, o Brasil possui um dos mais avançados instrumentos legais e de planejamento do mundo, no entanto, esses instrumentos não demonstram efetividade sobre os problemas urbanos e permanecem bastante restritivos em termos práticos. Tal restrição foi gerada pela não superação de alguns determinantes históricos que influenciaram substancialmente a construção do espaço urbano e colaboraram com a manutenção de velhos paradigmas sociais nas cidades brasileiras. São exemplos de alguns desses determinantes: a ausência de tradição em participação e a fraca cultura histórica da sociedade brasileira em não reconhecer os conflitos sociais.

Todos esses condicionantes, aliados aos problemas de ordem infraestrutural da política nacional, tornam-se agravantes à manutenção da crise urbana, que se alicerça no descompasso entre leis, investimentos e gestão.

Bibliografia

AUCOIN, Peter. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, Set 2002, vol.23, nº. 80, p.25-48. ISSN 0101-7330, 2002.

BONDUK, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª ed. Editora Alfa-Omega. São Paulo: 1982.

BUARQUE, Sergio. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA PCT-INCRA/IICA, Brasília, 1999.

BURNETT, Frederico L. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: fetichização dos planos diretores participativos*. São Paulo: Annablume, 2011.

CASTRO, Maria H. G. de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Revista Espaços & Debates*, nº 32, Ano XI, 1991.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim de século. *Economia e Sociedade*. Campinas, UNICAMP, nº 5, p. 1-30, dez. 1995.

DAVIDOVICH, Fany. Transformações do quadro urbano brasileiro: período 1970-1980. *Revista Geográfica*, 1987.

DRAIBE, Sônia. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. In: IPEA/IPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas sociais. Políticas sociais para o trabalho. Brasília, IPEA. 1990.

FERNANDES, Antônio S. A. O empresarialismo dos governos locais na gestão urbana: breves reflexões sobre a origem, a evolução e o contexto deste conceito no Brasil. *Revista RAP*, Rio de Janeiro, nº 31 (6), p. 28-40, nov-dez, 1997.

FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 252p.1994.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1989.

KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

KOVARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otilia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. *Nunca fomos tão participativos*. Divulgado em Carta Maior. Disponível em: http://www.agencia-cartamaior.com.br/templates/colunaMostar.cfm?coluna_id=7140. Acesso: out. 2007.

MARICATO, Ermínia. *A construção histórica do projeto da reforma urbana*. In: BURNETT, Frederico Lago. Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos. São Paulo: Annablume, 2011

MELO, Marcus André B. C. de. Entre Estado e mercado: mudanças estruturais na esfera pública e a questão urbana. *Revista Espaço e Debates*, Neru, nº 3, 1991.

MOYSÉS, Aristides; BERNARDES, Genilda D'Arc; AGUIAR, Maria do Amparo. Políticas urbanas no Brasil nos últimos trinta anos. In: MOYSÉS, Aristides (Coord.). *Cidade segregação: urbana e planejamento*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2005.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. Da cidade à Nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: PECHMAN, Robert; RIBEIRO, Luis Cezar de Queiroz (Org). *Cidade, Povo e Nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, Luiz C. de Q; CARDOSO, Adauto L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. Espaço & Debates: cidade brasileira, século XX. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano XIV, nº 37, 1994.

RIBEIRO, Luiz C. de Q; LAGO, Luciana C. do. Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social. *Revista São Paulo em Perspectiva*. nº 9, v. 2, 1995.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. Ensaio. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*. v. 12. IPEA. fev. 2006

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, nº 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, Paulo Melo dos; GOMES, Laura Jane. Planejamento e gestão ambiental: caminhos para o desenvolvimento local sustentável. In: DALTRO FILHO, J; SOARES, M. J. N. (Orgs.). *Meio ambiente, sustentabilidade e saneamento: relatos sergipanos*. Porto Alegre: Redes Editora, 2010.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. A dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

SANTOS JÚNIOR; MONTADOM, Daniel Todtmann (Orgs). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas na administração pública. *Revista RAP*, Rio de Janeiro, nº 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

TOPALOV, Cristhian. Os saberes sobre a cidade: tempos de crise? Tradução de Maria Cristina da Silva Leme. Revisão de Jorge Oseki. *Revista Espaços & Debates*, nº 34, 1991.