

A POLÍTICA URBANA BRASILEIRA E O IDEÁRIO CRÍTICO DA REFORMA URBANA INTRODUZIDO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Elson Manoel Pereira

Universidade Federal de Santa Catarina

E-mail: elsonmp@hotmail.com

RESUMO

A política urbana brasileira antes de 1964 não tinha um caráter nacional. Era episódica e de iniciativa municipal. Em 1962, o governo João Goulart elaborou o Plano Trienal; esse plano foi o primeiro do país a traçar objetivos macroeconômicos e a servir de instrumento para uma política econômica global. Em 1963 e em consonância com a ideia de uma reforma urbana de João Goulart indicada no Plano Trienal, um grupo de arquitetos aponta a necessidade de uma política urbana crítica. Esta iniciativa é interrompida pelo golpe de Estado de 1964, que propõe e executa sua própria política urbana. Com a constituinte, em 1987, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, apresenta uma reflexão crítica e diversa das políticas aplicadas no Brasil até a Constituição de 1988. Um novo marco legal foi proposto e aprovado e uma nova institucionalização implantou-se, buscando maior justiça social e participação do cidadão. Apesar dos avanços, muitos limites se apresentaram nos últimos trinta anos e a conjuntura após 2016 se mostra hostil a uma política urbana distributiva. Este artigo propõe-se analisar criticamente a política urbana que se implantou após a Constituição de 1988, considerando igualmente as políticas que se produziram antes dela.

Palavras-chave: Cidade; Reforma Urbana; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The Brazilian urban policy before 1964 was not national in character. It was episodic and municipal initiative. In 1962, the government João Goulart elaborated the Triennial Plan; this plan was the first in the country to set macroeconomic objectives and to serve as an instrument for a global economic policy. In 1963 and in line with the idea of an urban reform of João Goulart indicated in the Triennial Plan, a group of architects points out the need for a critical urban policy. This initiative is interrupted by the coup d'état of 1964, which proposes and implements its own urban policy. With the constituent in 1987, the National Movement for Urban Reform presents a critical and diverse reflection of the policies applied in Brazil until the 1988 Constitution. A new legal framework was proposed and approved and a new institutionalization was implanted, seeking greater justice social and citizen participation. Despite the advances, many limits have appeared in the last thirty years and the conjuncture after 2016 is hostile to a distributive urban policy. This article proposes to analyze critically the urban policy that was implanted after the Constitution of 1988, also considering the policies that took place before

Keywords: City; Urban reform; City statute.

INTRODUÇÃO

Os trinta anos da promulgação da Constituição de 1988 trazem análises distintas; no campo da política urbana não é diferente. Sua forma de elaboração permitiu avanços importantes como aqueles propostos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, mas a composição da Constituinte, principalmente pelos parlamentares que se agruparam no chamado Centrão¹ restringiu alguns avanços. Os artigos 182 e 183 simbolizam essa dialética; eles são uma espécie de síntese da ação do MNRU e do Centrão. Em 2001, eles são regulamentados pelo Estatuto da Cidade que trouxe inovações fundamentais para o quadro jurídico nacional como, por exemplo, o princípio da função social da propriedade. Uma conjuntura política favorável permitiu uma nova institucionalização para a política urbana brasileira baseada nos princípios da Reforma Urbana, trazendo a participação da sociedade como elemento consubstantivo da elaboração e gestão das ações públicas na(s) cidade(s). Os Conselhos representativos nos diversos níveis, as Conferências das Cidades e os Planos Diretores participativos testemunham essa busca de ampliar a possibilidade de a sociedade participar da definição das políticas urbanas. A ação do Ministério das Cidades - MCidades, criado em 2003, foi muito importante em seus primeiros anos de existência; composto principalmente, naquele momento, por agentes ligados ao MNRU, o MCidades buscou integrar as várias ações na cidade e privilegiar a participação. O comprometimento com a participação e a lei 10.257 (Estatuto da Cidade) o levou a lançar a campanha pelos planos diretores participativos em 2006. Mais de 1500 planos foram elaborados após a aprovação do Estatuto da Cidade; sua nova roupagem, com desenhos institucionais menos tecnocráticos só foi possível pelas discussões feitas pelo MNRU. A participação, como forma de equilibrar os históricos desequilíbrios entre os diversos setores da sociedade na definição das políticas públicas urbanas, passa a ser central na política urbana. Muitos avanços aconteceram, mas muitos obstáculos encontrados também se apresentaram.

Em 2016, o processo de *Impeachment* da Presidente Dilma Rousseff foi um duro golpe à democracia. Mas, o golpe não foi apenas contra a presidente da República; foi amplo e, alcançou muitos direitos contidos na Constituição de 1988. A questão urbana não ficou de fora; os investimentos de curto e médio prazo foram cortados e, sobretudo, o *modus operandi* de construção e gestão das políticas públicas ligadas às cidades foi atingido: o governo do presidente Temer tem procurado enfraquecer o papel participativo dos Conselhos das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS e não realizou a 6ª Conferência das Cidades prevista para 2016. Este artigo objetiva analisar criticamente a política urbana brasileira pós-Constituição de 1988, seus avanços, seus limites e seus atores.

1. A POLÍTICA URBANA ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes da ditadura militar, instaurada em 1964, não encontramos na história do planejamento urbano brasileiro diretrizes de caráter nacional aplicáveis a todas as cidades.

É preciso destacar que nos anos trinta, do século passado, o espaço brasileiro era ainda um mosaico de segmentos regionais. A circulação de produtos entre as diferentes zonas do país era difícil em função da precariedade das comunicações internas. Essa situação vai começar a mudar somente a partir dos anos cinquenta. A concentração das atividades industriais no centro-sul do país marca o início de uma profunda diferenciação regional.

As principais características do desenvolvimento brasileiro, entre os anos quarenta e oitenta do século passado, são: uma urbanização acelerada e crescente; uma concentração crescente e numa escala excepcional e desigualdades sócio espaciais importantes.

Esta urbanização acelerada e numa escala quase descontrolada constituir-se-á num desafio para os urbanistas das diversas cidades brasileiras. No entanto, as intervenções, na primeira metade do século XX, tinham um caráter local. Na primeira República, essas intervenções não pensavam sequer a totalidade da cidade. Após a criação de Belo Horizonte em 1894, Rio de Janeiro vai empreender uma grande operação em seu espaço urbano entre 1902-1906 (Reforma Passos). Essas duas intervenções apresentavam como característica comum o fato de ter Paris de Haussmann como fonte de inspiração. Deve-se também destacar nesta época, o papel de Saturnino Brito que preparou planos de caráter higienista para diversas cidades brasileiras. O período seguinte reproduz esse discurso higienista, de maneira mais orgânica. Nele, Alfred Agache elabora seu plano para o Rio de Janeiro. Um plano no qual o zoneamento urbano tem um papel fundamental e, que vai influenciar o urbanismo de diversas cidades brasileiras, tais como: Recife, Goiânia, Curitiba, Vitória e Porto Alegre. Agache foi responsável também pela difusão do pensamento modernista no urbanismo, na medida em que, após exercer durante vários anos o urbanismo ligado à Sociedade Francesa de Urbanistas (SFU), passa a se utilizar dos princípios difundidos pela Carta de Atenas².

De uma maneira quase paralela, São Paulo construiu sua história urbanística; o Código Arthur Saboya de 1929 já utiliza vários princípios de zoneamento empregados pelas leis norte-americanas. O rodoviarismo se fez presente no chamado plano das avenidas, criado em 1930 por Prestes Maia. Segundo Leme (1992), as bases para a forma de ocupação periférica de São Paulo estavam, nesse período, estabelecidas e se concretizavam a partir do momento quando o sistema de ruas e avenidas foi implantado no período entre 1934 e 1945. O plano das avenidas representou a

passagem de uma intervenção urbanística orientada pelo higienismo, pela estética e pela técnica para uma atividade dirigida pela racionalidade da ação utilitarista.

Paralelamente a essas experiências empíricas de urbanismo nas grandes cidades brasileiras, pode-se destacar uma discussão teórica importante trazida ao país pelo arquiteto franco-suíço Le Corbusier, cujo resultado prático mais visível foi a construção de Brasília a partir do plano de Lúcio Costa, seu discípulo e amigo.

A partir dos anos cinquenta, a Carta de Atenas, principal instrumento de difusão do pensamento modernista no âmbito do urbanismo, é bem conhecida no Brasil. Em 1951, após ter seguido um curso de urbanismo no Uruguai, Demétrio Ribeiro e Edvaldo Paiva elaboram um plano preliminar para Porto Alegre de inspiração modernista. Entre 1952 e 1954, esses arquitetos ao lado de Edgar Graef, prepararam um plano com as mesmas características para Florianópolis. Em 1957, o concurso para o projeto da nova capital brasileira concede o primeiro prêmio a Lúcio Costa que, a exemplo de todos os outros concorrentes, apresenta um plano claramente modernista. É preciso salientar que Le Corbusier mantinha uma ligação estreita com o Brasil. Ele visitou o país por três ocasiões: em 1929, 1936 e 1962. Suas conferências e projetos criaram entorno dele, verdadeiros discípulos que constituíram o grupo dos principais arquitetos e urbanistas do Brasil.

Todas essas experiências apresentadas de forma episódica deixam de fora outras semelhantes realizadas em capitais como Recife, Salvador e Curitiba, mas indicam pelo menos dois elementos importantes para esta reflexão: primeiramente, o caráter local das iniciativas de intervenção e planejamento nas cidades. Em segundo lugar, o forte componente exógeno do pensamento urbanístico aplicado.

O pensamento urbano no Brasil entra, a partir dos anos cinquenta, num período ligado a ideologia do desenvolvimento. Neste pensamento, a questão urbana é compreendida pela ótica do objetivismo tecnocrático e colocado ao serviço de um desenvolvimento de caráter nacionalista. O higienismo-funcional, requalificado pela Carta de Atenas, é ainda muito utilizado, mas outros modelos emergem numa disputa pela hegemonia intelectual no campo do conhecimento urbanístico. Nesta disputa, o tecno-burocratismo do desenvolvimento desempenha um papel importante. Ele está baseado em propostas administrativas do desenvolvimento (sobretudo o *planning* americano e a corrente francesa da geografia humana). Ele trabalha com os conceitos de “redes urbanas”, “hierarquia urbana”, “sistemas de cidades” etc. O plano e o processo de planejamento urbano têm por objetivo ordenar e racionalizar a ação pública na cidade.

Em 1962, o último governo democrático antes do golpe de estado de 1964 elaborou o Plano Trienal; esse plano foi o primeiro do país a traçar objetivos macroeconômicos e a servir de

instrumento para uma política econômica global. Ele explicita claramente seus objetivos sociais e de distribuição das atividades econômicas e da população no território nacional e introduz no debate político o tema da Reforma Urbana. Mesmo que abandonado pelo governo militar, esse plano ajuda significativamente a introdução do processo de planejamento urbano no nível federal.

O primeiro presidente da ditadura militar após o golpe de 1964 formulou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que ficou válido até 1966. O PAEG, em relação ao desenvolvimento urbano, dizia combater os desequilíbrios regionais intervindo diretamente no processo de urbanização. Ele destacava a necessidade de uma política habitacional, pois, para ele, o déficit de moradias era resultado de um planejamento urbano incorreto diante do crescimento explosivo das cidades³. O plano insistia na necessidade de um planejamento regional integrado aos planos de desenvolvimento nacional. Neste sentido, o governo federal criou o Banco Nacional de Habitação – BNH, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU.

A criação do SERFHAU, ligado ao BNH, foi o fato mais importante da política urbana desse período. O objetivo do SERFHAU estava ligado à elaboração de planos diretores municipais de urbanismo subordinando-os a uma coordenação federal. A lei de criação do BNH e do SERFHAU condicionava o financiamento de obras nas cidades à existência de normas municipais em acordo com as normas estabelecidas pelo SERFHAU. A ação do órgão, no entanto, foi fraca; os planos diretores apresentavam conteúdos exageradamente ligados aos aspectos do crescimento físico das cidades e longe das demandas da população e da capacidade orçamentária dos municípios.

Sob o governo do general Costa e Silva, foram elaborados dois planos: o Plano Estratégico de Desenvolvimento e o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. O segundo apresentava um capítulo destinado ao desenvolvimento urbano que propunha, em nível federal, a criação de um Sistema Nacional de Planejamento Integrado (SNPLI). Mesmo não executadas, em seu conjunto, as propostas presentes no capítulo da política urbana foram atingidas: o SERFHAU continuou o principal organismo de planejamento urbano nos diferentes níveis de governo. Em 1968, o IBGE definiu as microrregiões homogêneas e elaborou os estudos de polarização definindo as metrópoles como polos de desenvolvimento microrregional e as cidades prioritárias como polos de equilíbrio. O governo federal criou ainda o Fundo de Financiamento de Planejamento Integrado – FIPLAN responsável pelo financiamento de planos e estudos de desenvolvimento local integrado.

Em 1969, o Ministério do Interior institucionalizou o Programa de Ação Comunitária – PAC com o objetivo de promover o desenvolvimento local integrado de comunidades urbanas em todo o país. O programa selecionou inicialmente 455 municípios a fim de aplicar suas diretrizes. Ele

funcionou até 1975 quando 60 municípios elaboraram seus planos. O orçamento muito baixo diante dos graves problemas urbanos, o enfraquecimento do poder dos municípios e a incompatibilidade da ideologia liberal com a centralização crescente do governo federal contribuíram fortemente para o fracasso do programa (Aquino, 1990).

Em 1973, oito regiões foram reconhecidas oficialmente como metropolitanas pela lei complementar número 14 de junho de 1973. Em 1974, o governo federal criou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas – CNPM para acompanhar a implantação do sistema de regiões Metropolitanas. Durante seus cinco anos de existência, a ação da comissão foi de fraca repercussão. A extinção do SERFHAU acontece em 1975. As áreas metropolitanas foram privilegiadas em relação aos financiamentos do FIPLAN e às ações do SERFHAU.

Por seu lado, o BNH concebido inicialmente para resolver o problema habitacional do país, encontra graves obstáculos para alcançar seus objetivos. A condição econômica de mais da metade da população brasileira a impede de obter financiamento para a construção da casa própria. Assim, o sistema financeiro acaba por favorecer principalmente a camadas de renda média e alta da população.

Na avaliação de Aquino (1990), a política urbana pós-64 apresentou uma preocupação crescente com as questões urbanas, mas que resultou sobretudo numa série de intervenções a fim de favorecer o interesse do capital privado, de conter os descontentamentos sociais e de buscar a legitimidade do poder.

2. O PAPEL DO MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA - MNRU

Como afirmamos anteriormente, o governo João Goulart introduziu o tema da Reforma Urbana no debate nacional. Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB apresentou em seu congresso realizado em Petrópolis, a primeira proposta de Reforma Urbana para o país, baseada não mais em ideias nascidas em outros contextos, mas a partir de um pensamento nacional crítico.

Bassul (2010) destaca o pioneirismo e atualidade desse encontro realizado em 1963, como podemos verificar na citação a seguir, retirada do documento final do Seminário:

1. *o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...)*;
2. *“a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas”;*

3. “nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos”;
4. “concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...)”;
5. “a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento”;
6. entre “os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação” e sua realização exige “limitações ao direito de propriedade e uso do solo” e se consubstancia “numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias”;
7. “é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades”;
8. “é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor”;
9. “para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (Serran, 1976 apud Bassul, 2010, p. 73).

O golpe de 1964 colocou essa proposta no limbo até a reabertura política iniciada em 1985, quando novos atores sociais se somam ao IAB para reivindicar uma política urbana para a redução das desigualdades sociais nas cidades brasileiras.

O debate da reforma urbana é retomado com o fim do regime Militar, em 1985. Saule Junior e Uzzo (2009) vão destacar, neste segundo momento, o papel do documento da CNBB denominado “Ação pastoral e o solo urbano” na defesa da função social da propriedade. É criado então, o denominado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, MNRU, constituído por entidades da sociedade civil, assumindo a responsabilidade de formular um conjunto de propostas para integrar a Constituição que seria aprovada em 1988, de forma crítica à situação urbana vigente no país.

A contribuição do MNRU foi decisiva para a política urbana brasileira através da proposta da inserção de um capítulo na Constituição Federal promulgada em 1988. Segundo Saule Junior e Uzzo (2009), as forças progressistas, argumentando serem as cidades espaços coletivos, reivindicaram mecanismos de controle público do exercício do direito à propriedade. Com a Constituição, o direito à garantia da propriedade privada seria assegurado, mas também o interesse coletivo quanto ao uso individual da propriedade. A partir deste momento a propriedade não estaria somente ligada ao direito civil (matéria de caráter privado), mas disciplinada pelo direito público. Foram estabelecidas então normas, baseadas em instrumentos jurídicos e urbanísticos, prevendo

sanções aos proprietários de solo urbano ocioso ou subutilizado. A chamada autonomia municipal estabelecida na Constituição teve avaliações distintas; muitos consideraram uma forma de frear o avanço da reforma urbana por parte do bloco constituinte conservador chamado Centrão, pois a reforma urbana teria mais dificuldades de se implantar nos municípios, onde as elites locais conservadores teriam mais forças que os movimentos sociais. Outros consideraram que seria o município o ente federativo o mais apropriado para atuar sobre o espaço urbano. Elementos apresentados pelo MNRU foram de importância fundamental para o avanço das lutas urbanas como plebiscitos, referendos, iniciativa popular e consulta pública, conselhos, conferências, fóruns, audiências públicas.

Os princípios fundamentais que haviam sido imaginados no quadro do MNRU, e que em seguida motivaram uma reconstrução institucional, foram os seguintes (Grazia, 2002):

- *O direito à cidade e à cidadania;*
- *A gestão democrática da cidade;*
- *A função social da cidade e da propriedade.*

A emenda popular proposta pelo MNRU era ambiciosa, mas vários aspectos considerados como fundamentais foram modificados durante o debate constitucional. Em termos jurídicos, o resultado formal da emenda foram os artigos 182 e 183 da Constituição, que podem ser considerados a síntese do embate no Congresso Constituinte, em termos de política urbana:

- *o artigo 182* estabelece o município como a instituição encarregada de implementar a política de desenvolvimento urbano, e por consequência, de assegurar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Ele reafirma igualmente o Plano Diretor como a ferramenta principal desta política de desenvolvimento urbano, tornando-o obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes;
- *o artigo 183* prevê a implementação de um instrumento jurídico de regularização fundiária (a Usucapião Urbana) a fim de conceder a propriedade de terra e imóveis ocupados.

No entanto, os artigos 182 e 183 não eram considerados autoaplicáveis, e uma nova luta mostrou-se necessária: sua regulamentação. Após a constituinte, é criado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana como elemento articulador e fomentador das lutas pelo estabelecimento de uma nova base de construção da cidade brasileira.

3. UMA NOVA E AVANÇADA LEGISLAÇÃO E UM NOVO DESENHO INSTITUCIONAL PARA A POLÍTICA URBANA

A transferência de responsabilidade aos municípios tornou impossível a Reforma Urbana tal como sonhada pelos movimentos sociais. Esses esperavam diretrizes traçando grandes linhas de uma política de desenvolvimento urbano que seria gerado pelo governo federal; uma espécie de SUS direcionado à política urbana. E mesmo que a Constituição Federal tenha sido um marco importante, seria necessário esperar 2001 e o Estatuto da Cidade para que se concretizassem, em termos legais, os artigos 182 e 183.

O Estatuto da Cidade foi uma espécie de baú de ferramentas para uma política urbana local, como consta na obra “Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos”⁴, que possibilitaria mudar nossas cidades a partir da ideia de uma transformação radical baseada na democratização de acesso à terra urbana e urbanizada.

A primeira das cinco partes do Estatuto das Cidades apresenta um conjunto de objetivos que expõem a motivação da lei e algumas definições importantes. A segunda parte da lei apresenta uma série de ferramentas pensadas (ou pinçadas de experiências municipais) para a implantação da reforma urbana. A terceira parte é dedicada ao Plano Diretor Municipal, resgatado em função da transferência aos municípios da responsabilidade de realizar a reforma urbana. A quarta parte trata das modalidades e importância da participação na formulação e gestão das políticas urbanas e a quinta parte apresenta as disposições transitórias.

A nova lei, sob o número 10.257/2001, propôs notadamente instrumentos de três tipos: um conjunto de instrumentos urbanísticos permitindo definir as formas de uso e ocupação do solo, outro conjunto permitindo responder a uma nova estratégia de gestão incluindo a participação direta dos cidadãos no processo decisório e por fim, meios para melhorar as possibilidades de regularização das terras urbanas.

Mas, apenas um novo marco legal não era suficiente para uma nova política urbana. Era necessária uma renovação das instituições e novas formas de tomada de decisões, menos tecnocráticas e mais permeáveis à Sociedade Civil. A ideia de uma gestão participativa tomou uma dimensão mais importante a partir de 2003, com a criação, em nível federal, de uma nova estrutura institucional responsável pela política de desenvolvimento urbano: Ministério das Cidades; o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades. O Ministério das Cidades foi estruturado de maneira a poder as integrar ações relacionadas às questões urbanas, tradicionalmente tratadas pela administração pública de forma segmentada. Esses diferentes domínios foram a partir de então, tomados como elementos de uma mesma estrutura vasta e complexa e nesse sentido, foram criadas

as secretarias nacionais de habitação, de saneamento, de transporte e de programas urbanos. Foi igualmente criado o Conselho Nacional das Cidades, composto de representantes da Sociedade Civil e dos poderes públicos, onde seriam discutidas e propostas as orientações para a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano.

Manifestou-se a ideia de uma gestão participativa igualmente nas cinco Conferências das Cidades realizadas (2003, 2005, 2007, 2010 e 2013). Essas conferências debateram as problemáticas urbanas nos três níveis de governo: municipal, estadual e nacional. Essa mobilização contribuiu assim para uma amplificação das discussões sobre a cidade, mas igualmente para uma melhor articulação entre os três níveis institucionais federativos. Esta nova arquitetura institucional, notadamente estruturada em torno do Conselho Nacional das Cidades ou das Conferências das Cidades, permitiu uma participação mais intensa em escala nacional (Santos, 2007).

No entanto, não obstante esses avanços organizacionais entre a constituição de 1988 e 2016, não se alcançou, no seio desse espaço participativo, soluções concretas para diminuir as desigualdades socioespaciais verificadas no contexto brasileiro. Além disso, essa nova institucionalização no nível federal não chegou a muitos estados e nem em todos os municípios. E mesmo nos casos onde foram criadas as condições locais, legalmente exigidas e necessárias à participação, constata-se um certo formalismo nas práticas do planejamento participativo.

A partir de 2016, as condições para uma política urbana crítica e engajada deixam de ser favoráveis.

4. OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Entre as ferramentas previstas pelo Estatuto da Cidade, destaca-se o Plano Diretor Participativo: mesmo que a figura do Plano Diretor precedesse ao Estatuto da Cidade, a novidade estava no adjetivo “participativo”. Eram necessárias mudanças não apenas em seu conteúdo, mas igualmente no processo de sua elaboração: era preciso trazer novos atores sociais que historicamente ficaram alijados dos processos decisórios; era preciso mudar a cultura de como produzir a cidade brasileira.

Foi também o Ministério das Cidades que liderou a campanha de implementação de Planos Diretores Participativos pelos municípios. Embora houvesse críticas aos planos elaborados nos anos setenta e oitenta do século XX, o Plano Diretor apresentava-se no século XXI reabilitado e assumindo então um papel importante na organização das políticas de desenvolvimento urbano participativas. Em 2004, quando do lançamento de um programa de consolidação da gestão urbana,

o governo federal investiu cerca de 50 milhões de reais para apoiar os municípios para a elaboração de planos diretores e o desenvolvimento de instituições em nível local.

O próprio Ministério das Cidades propôs uma metodologia participativa, mas ela materializou-se de forma diferente nos diversos municípios que se propuseram a construir seus planos diretores.

No entanto, não obstante as intenções dos técnicos e dirigentes do Ministério das Cidades, o processo de elaboração de novos planos diretores em muitos casos reproduziu os processos anteriores à Constituição de 1988. Parece que o Centrão acertou na aposta que nos municípios as elites locais teriam uma correlação de forças mais favorável na luta contra a instauração da função social da propriedade; na prática, o nó da terra urbana continuou atado; os setores econômicos se rearticularam. A participação e os ganhos foram de diferentes alcances. Nossas pesquisas sobre os processos em Santa Catarina⁵ mostraram avanços, permanências e processos heterogêneos, mostrando a força das territorialidades na definição das políticas urbanas. Trabalhamos, na pesquisa citada, com a hipótese de que a participação, como elemento central da reflexão feita no seio do Movimento Nacional de Reforma Urbana, foi marcada por profundas dificuldades para sua materialização nos planos diretores municipais. Atores locais relevantes, como representantes do poder executivo, legislativo, técnicos, empresas técnicas contratadas, agentes econômicos como empresários industriais e do setor construtivo, grupos de proprietários fundiários e instituições representantes de classes ligadas às ações imobiliárias, na maioria das vezes não se mostram em sintonia com os princípios de participação ampla e com os ideários da Reforma Urbana.

Verificamos que mesmo nas experiências mais democráticas analisadas em Santa Catarina, as garantias para a participação da população no planejamento urbano foram asseguradas apenas no início do processo, quando foram definidos basicamente os aspectos e diretrizes gerais do plano. Quando se passava a definir os elementos ligados à ocupação do solo urbano (parâmetros urbanísticos), os interesses econômicos foram preferencialmente privilegiados. A forma inicial acordada e pactuada de um método de trabalho que poderia assegurar a ampla participação dá lugar a interrupções no processo participativo, com verdadeiros hiatos democráticos e a outros desenhos institucionais que dificultaram e até mesmo impediram a continuidade do processo participativo⁶.

Esses bloqueios e interrupções constatados nos processos participativos analisados representam, a nosso ver, a tentativa do poder público em retomar o comando das decisões sobre a cidade. Essa estratégia recai, sobretudo nos setores urbanos que envolvem o interesse dos atores que historicamente tinham na ação do poder público a representação de seus interesses.

Etapas exclusivamente técnicas com poder de decisão e definição, com justificativas de “tratar de temas exclusivos dos técnicos”, além de limitar a participação, têm sido uma estratégia usada para o redirecionamento do planejamento definido através do processo participativo. Etapas de análise e construção de diretrizes ou das leis feitas exclusivamente por técnicos do poder público, por representantes legislativos ou consultorias técnicas contratadas pelo poder público para elaborar uma etapa de “estudos técnicos”, analisar, e ou orientar o plano diretor têm representado a readoção da antiga prática tecnocrática dos planos diretores tradicionais, na busca de legitimação técnica diante da população.

Ao analisar a aplicação do Estatuto da Cidade, Lira (2012) apontou três elementos que seriam responsáveis por sua ineficácia social:

- “A falta de vontade política das classes dirigentes, desinteressadas efetivamente em mudar o estado de coisas” (p.151).
- A pouca relevância que os prefeitos e as Câmaras Municipais deram à elaboração dos Planos Diretores.
- “A resistência que respeitável número de operadores do Direito oferece em aceitar o Direito Urbanístico como um segmento autônomo, com objetivos e princípios peculiares, a serem considerados distintivamente do Direito Civil e do Direito Administrativo” (p. 152).

Esses elementos, de certa forma, corroboram nossa análise.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS OU TUDO QUE É SOLIDO DESMANCHA NO AR

É verdade que os primeiros entraves da implantação dos objetivos da Reforma Urbana no Brasil já se apresentaram em 2005, quando o Ministério das Cidades foi colocado como moeda de troca no processo de busca de base parlamentar de um governo que apenas se iniciava. Esse ministério teria papel fundamental no processo de mudança da política urbana brasileira; a mudança de sua direção e de seus principais técnicos, comprometidos com o MNRU, foi um duro golpe.

Mas, não podemos deixar de admitir que o governo Temer parece inaugurar uma nova fase em relação ao Estatuto da Cidade e a política urbana brasileira em geral. Parece haver uma clara intencionalidade de desmonte das condições institucionais defendidas pelos atores do MNRU e de alinhamento da política urbana brasileira com o capitalismo financeiro. Isso está materializado por ações do governo federal como a emissão de decretos-lei que enfraquecem os Conselhos da Cidade e Gestor do Fundo Nacional Habitação de Interesse Social; a não realização das Conferências da

Cidade em seus diversos níveis de governo previstas para 2016 e a própria diminuição das exigências democráticas nos processos de construção de políticas urbanas. Também se constitui um golpe para a Reforma Urbana as opções da política habitacional materializada com o programa Minha Casa Minha Vida, que optou mais uma vez, assim como no período do Banco Nacional da Habitação (BNH), pela periferação, estandardização e produção em larga escala da habitação, em detrimento de soluções mais inseridas no espaço urbano e identificadas com as famílias alvo da ação governamental.

E mais: a conjuntura política em nível federal não tem apenas repercussão naquele nível de governo; ela também parece autorizar as elites dirigentes locais, não comprometidas com Reforma Urbana no Brasil, a voltar sua atenção exclusivamente à cidade formal, a prepará-la para receber investimentos, a vendê-la como mercadoria, a administrá-la numa lógica empresarialista, assumindo seu habitante não como um cidadão portador de direitos, mas como um cliente consumidor.

O Estatuto da Cidade e tudo o que veio com ele são conquistas concretas, mas como afirmou Marx, na modernidade, tudo que é sólido, desmancha no ar.

REFERÊNCIAS:

AQUINO, Eneida Mara Moraes Zanella. A Política Urbana no Brasil pós-64. São Paulo: dissertação de mestrado, datilografado, 1990.

BASSUL, José Roberto. "Estatuto da cidade: a construção de uma lei". In: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado - *The City Statute of Brazil: a commentary*. São Paulo: Ministério das Cidades/ Aliança das Cidades, 2010.

BERMAN, Marshal. Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara de Deputados. Coordenação de publicações. 2001. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/part.html/estatutodacidade>. Acesso em 01 de março de 2018.

FONDATION LE CORBUSIER. Carta pessoal de Renato Almeida para Le Corbusier. Documento E1 – 1, Rio de Janeiro, 4 de abril de 1930.

GRAZIA, Grazia de. "Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas". In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

LEME, Maria Cristina da Silva "O Plano de Avenidas e a formação do pensamento urbanístico em São Paulo nas primeiras décadas do século XX", p. 69-76 In: FERNANDES, Ana e GOMES, Marco Aurélio A. de F. Seminário de História Urbana. Salvador: UFBA/Faculdade de Arquitetura; ANPUR, 1992.

LIRA, R. "Entre o legal e o ilegal: direito à cidade". In: RIBEIRO, A.; VAZ, L. e SILVA, M. Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR. 2012, pp. 144-156.

PEREIRA, Elson (org). Alegoria da Participação: planos diretores participativos pós-Estatuto da Cidade. Florianópolis: Insular, 2015.

PEREIRA, Elson e PERRIN, Mathieu. "Le droit à la ville. Cheminements géographique et épistémologique (France – Brésil – International)". L'information géographique - Vol. 75,1, 2011.

PEREIRA, Elson. Histoire d'un outil d'aménagement: le zonage. L'exemple d'une ville brésilienne. Tese de doutorado. Grenoble, 1999.

SANTOS Jr. Orlando. "Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana". In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. pp. 293-314.

NOTAS:

¹ Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

² Esta conversão ao modernismo é assinalada por Renato Almeida numa carta pessoal endereçada a Le Corbusier: " *Dans votre lettre à Madame Prado, vous annoncer la conversion de M. Agache; A la bonne heure... C'est dommage qu'elle vient après les plans passésistes de remodelation de Rio. Vous devriez avoir cassé les vitres, pour lui, un peu avant !...*". FONDATION LE CORBUSIER. *Carta pessoal de Renato Almeida a Le Corbusier*. Document E1 – 1, Rio de Janeiro, 4 de abril de 1930.

³ AQUINO, Eneida Mara Moraes Zanella. *A Política Urbana no Brasil pós-64*. São Paulo: dissertação de mestrado, datilografado, 1990.

⁴ Tal guia foi produzido pelo Instituto Pólis, e tinha na coordenação geral a arquiteta Raquel Rolnik. <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/part.html/estatutodacidade.pdf>, acessado em março de 2018

⁵ PEREIRA, Elson. *A alegoria da Participação*. Florianópolis: Insular, 2015.

⁶ Dos casos estudados em Santa Catarina, o mais emblemático é o da capital do Estado onde, após dois anos (2006-2008) de encontros nos bairros e intensa atividade do chamado Núcleo Gestor (representativo da sociedade civil e do poder público) o prefeito, recém reeleito, contrata uma consultoria externa para elaborar o plano diretor, iniciando o que a prefeitura chamou de "fase técnica do plano". Neste período, que dura até pelo menos 2010, o Núcleo Gestor não mais se reuniu e a população não teve sequer acesso aos documentos que estavam sendo elaborados pela consultoria (PEREIRA, 2005).

AUTOR:**ELSON MANOEL PEREIRA**

Pesquisador do CNPq. Graduado pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, doutor em "*Urbanisme et Aménagement*" - Instituto de Urbanismo de Grenoble (França) e Pós-doutorado no Instituto de Geografia Alpina (Grenoble, França). Atualmente é professor de Planejamento Urbano do curso de graduação em Geografia da UFSC e professor dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da UFSC e do Programa Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC. É parecerista *ad-hoc* do CNPq, *do Scientific Electronic Library Online - SciELO /Brasil*, da CAPES, da FAPESP e das Revistas Geosul e REBEUR. É professor visitante do Instituto de Urbanismo de Grenoble -França e foi professor convidado da Universidade de Québec em Montreal (UQAM). Tem quatro livros publicados sobre Cidades e Planejamento Urbano. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, atuando principalmente com planejamento urbano, participação popular e políticas habitacionais. Foi professor Titular da Cátedra Capes/CES na Universidade de Coimbra em 2016. É atualmente coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSC. E-mail: elsonmp@hotmail.com