
O PANORAMA DO PLANEJAMENTO

URBANO BRASILEIRO:

ASPECTOS INSTITUCIONAIS

E POLÍTICOS*



Bruna Marcelli Claudino Buher Kureke, Márcia de Andrade
Pereira Bernardinis, Luziane Machado Pavelsk

Resumo: ao se estabelecer a questão urbana no Brasil como o direito à cidade e à moradia digna, tem-se a habitação como um dos principais problemas do processo de urbanização no Brasil, fato reflexo de políticas que por um século desconsideraram a população mais pobre ou até mesmo inexistiram, marcas de um modelo de desenvolvimento urbano excludente e predatório. Numa perspectiva em que se revela o problema da moradia incorporado ao direito à cidade, observa-se que as reivindicações à habitação permeiam em soluções para problemas de infraestrutura básica, indagações sobre obras de urbanização em favelas e periferias e construções de moradias populares. Neste contexto, o presente artigo objetiva realizar um apanhado histórico acerca da formação do planejamento urbano brasileiro e seus aspectos institucionais e políticos.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Aspectos Políticos. Aspectos Institucionais.

THE BRAZILIAN URBAN PLANNING PANORAMA: INSTITUTIONAL AND POLITICAL ASPECTS *

Abstract: when establishing the urban issue in Brazil as the right to the city and decent housing, housing is one of the main problems of the urbanization process in Brazil, a fact reflecting policies that for a century have ignored the poorest population or even though did not exist, marks of an exclusionary and predatory urban development model. In a perspective that reveals the problem of housing incorporated to the right to the city, it is observed that the housing demands permeate in solutions to problems of basic infrastructure, inquiries about urbanization works in favelas and peripheries and constructions of popular housing. In this context, this article aims to make a historical survey about the formation of Brazilian urban planning and its institutional and political aspects.

Keywords: Urban Planning. Political Aspects. Institutional Aspects.

EL PANORAMA DEL PLANIFICACIÓN URBANA BRASILEÑA: ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS *

Resumen: al establecerse la cuestión urbana en Brasil como el derecho a la ciudad ya la vivienda digna, se tiene la vivienda como uno de los principales problemas del proceso de urbanización en Brasil, hecho reflejo de políticas que por un siglo desconsideraron a la población más pobre o hasta incluso inexisteron, marcas de un modelo de desarrollo urbano excluyente y predatorio. En una perspectiva en que se revela el problema de la vivienda incorporada al derecho a la ciudad, se observa que las reivindicaciones a la vivienda permean en soluciones a problemas de infraestructura básica, indagaciones sobre obras de urbanización en favelas y periferias y construcciones de viviendas populares. En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo realizar un recuento histórico acerca de la formación de la planificación urbana brasileña y sus aspectos institucionales y políticos.

Palavras clave: Planificación Urbana. Aspectos Políticos. Aspectos Institucionales.

Analizando o histórico do pensamento do planejamento urbano no Brasil, percebe-se que por muito tempo tratou-se somente dos requisitos técnicos relacionados ao tema, havendo grande necessidade de evolução até chegar à ideia de sua função social, observada na atualidade. Notoriamente durante o período da ditadura militar, essa discussão perdeu força.

Na década de 70, o debate voltou à pauta. A ideia da função social assumiu importância dentro da perspectiva do direito de consumir a cidade como um conjunto de infraestrutura, humanização e espaços. A discussão seguiu um caminho árduo até a Constituição de 1988 e, posteriormente, em forma de Estatuto das Cidades e Planos Diretores, nos moldes de um modelo participativo, gerou grande expectativa.

Nesse contexto descrito, o presente artigo apresenta uma breve retrospectiva do desenvolvimento do conceito de planejamento urbano no âmbito brasileiro. Dessa forma, destaca os principais acontecimentos históricos que colaboraram para sua atual estrutura e o paradoxo criado entre o que se esperava e o que realmente aconteceu.

DA REPÚBLICA VELHA AO BRASIL INDUSTRIAL

Analisando a concepção inicial do debate a respeito da questão urbana brasileira, Pechman (1996) relata o fato de essa articulação ter se dado em um contexto no qual o país era essencialmente rural e em que as reivindicações das classes menos abastadas não tinham relevância no desenvolvimento do urbanismo nacional. Notória, portando, é a diferença entre este e o processo europeu, que foi estabelecido a partir de lutas advindas do intenso processo de urbanização e das demandas por melhoria na qualidade de vida da classe operária. Sendo assim, a produção da questão urbana desarticulada da questão social foi inerente ao processo instituído nos primórdios da discussão do urbanismo.

O processo de urbanização brasileiro, citado pelo mesmo autor, não se concebeu a partir de sua industrialização ou de seu capital, o que fez com que não houvesse o desenvolvimento de uma classe operária moldada pelo processo industrial, como ocorrido em outros países. Portanto, o caso brasileiro difere do exterior pela sua essência predominantemente rural e também pela lógica mercantil do capital comercial em seu meio urbano.

Dada a reflexão de Pechman (1996) sobre o cenário constituído ao final do século XIX, o problema urbano se dava em torno das precárias condições de higiene advindas do desordenamento dos cortiços. Evidencia-se a limitação da resolução de tais problemas à necessidade de higienização e embelezamento da cidade, a partir de intervenções, regulações e criação de infraestrutura para esse fim, suprimindo, portanto, quaisquer tipos de assistência às populações empobrecidas. Marins (1998) relata que tais reformas acabaram por atacar violentamente os espaços privados centrais ocupados por esta camada da população, o que acarretou então na ocupação dos morros, tolerada pela legislação.

A atuação e a formação dos urbanistas, desde 1870, ligadas à sua origem social e em detrimento ao seu vínculo profissional, fez da década de 1920 um marco importante no debate do urbanismo brasileiro, pois nessa época surgiram os primeiros engenheiros, filhos das classes médias urbanas, que trouxeram ideias internacionais para o contexto nacional. A partir de 1926, com o debate acerca da necessidade de planos urbanísticos para o Rio de Janeiro, foi aberto um espaço de disputa entre os profissionais do urbanismo. Pautando questões de moradia, saneamento e mobilidade, assim como, compreensões do espaço urbano no campo abstrato, prevaleceu concepções sobre o “saber sobre a cidade”, marcando o início do entendimento do planejamento urbano em seu conceito mais completo (MARINS, 1998).

A cidade, ao passo que enriquece, atrai. Fato notado no contexto dos anos 60 até os 80, com a intensificação da urbanização, que produziu grandes cidades com base em um crescimento caótico e desordenado, dando espaço à criação das periferias. Kowarick (1979) explana sobre a criação de zonas dormitório, a partir de uma configuração urbana segregada, obtidas através da expansão urbana processada com enormes vazios, retidos visando a valorização de terra. Com isso, a população trabalhadora fixou-se em locais desprovidos de infraestrutura e distante dos locais de trabalho, consequência do processo especulativo que produz terra para o mercado imobiliário.

O autor também analisa a expansão urbana na ótica do crescimento econômico e da pauperização da classe trabalhadora. De acordo com ele, até a década de 1930, havia a possibilidade de rebaixamento de salários dos trabalhadores a partir da construção das vilas operárias por parte das indústrias, que visavam diminuir, com isso, as despesas de sobrevivência dos operários. Essa solução era tida como viável dada a pequena quantidade de trabalhadores a serem alojados. Com o aumento da quantidade de indústrias e, conseqüentemente, do fluxo migratório para a cidade e da população trabalhadora, as empresas transferiram o custo de moradia e do transporte para o trabalhador, assim como, os custos de infraestrutura foram passados para o Estado. Logo, surgiram as periferias, clandestinas ou não.

Essa configuração urbana, citada por Kowarick (1982), possui estreita relação com o fato de os polos industriais desenvolvidos possibilitarem a atração de novas indústrias e de mercado de serviços urbanos. A dinâmica relativa a essa atração, segundo Singer (1977), é natural no âmbito do liberalismo econômico, não havendo intervenção estatal no direcionamento do desenvolvimento urbano e econômico em nível nacional. A partir dessa temática, problemas com transporte e habitação levam ao aumento de trabalho, causando altíssimo desgaste, acidentes de trabalho e um posterior desemprego.

Como consequência da entrega da questão da moradia à iniciativa privada, adotou-se uma dinâmica especulativa, marcada pela descontinuidade de loteamentos, e na qual, entre o novo loteamento e o último já equipado, deixava-se uma área de terras vazias. Assim, com a finalização do novo empreendimento e a extensão da infraestrutura urbana e dos serviços públicos a ele, os terrenos vazios seriam automaticamente beneficiados com essa infraestrutura. Juntamente com a transferência de benfeitorias públicas, o valor da terra aumentava de forma direta e antecipada.

Ainda conforme Kowarick (1979), ao se modificar o uso dos centros das cidades, elevando os preços dos terrenos, limita-se o acesso das classes trabalhadoras à moradia. Além disso, os moradores menos abastados são expulsos, por meio de desapropriações e pela “reurbanização”, situação na qual a especulação também toma forma. Conseqüentemente, segundo o autor, a favelização da cidade ocorre seguindo a trilha da industrialização, ocorrendo próxima ao mercado de mão de obra não qualificado, onde os valores imobiliários são acessíveis e pouco lucrativos.

Apontada a problemática, Bolaffi (apud ARANTES, 2009), traz como possível solução um programa de reforma urbana, com uma política fundiária permissível à taxaço e ao controle do solo, visando reverter a sua lógica dissociada do valor de uso. O autor cita a necessidade de planejamento urbano, a majoração de impostos e um banco público de imóveis, permitindo um meio adequado de controle do crescimento e da especulação.

A “cidade cresce, consumindo-se”, afirma Bolaffi, o que significa que o urbano não se consolida como cidade íntegra, pois a expansão sobre novas áreas ocorre simultaneamente à deterioração das antigas. Assim, o padrão periférico-especulativo está por todos os lados e não apenas na “periferia geométrica”. Mas, justamente porque a cidade ao crescer, consome-se, o rentismo encontra limites, perdendo a velocidade na medida em que as deseconomias sociais aumentam a ponto de anular os ganhos privados. Daí que, diante da tendência a uma que da renda, o planejamento volta a ser necessário como instrumento capaz de evitar a inviabilização completa da cidade e de seu sistema de valorização patrimonial (ARANTES, 2009, p.125).

Maricato (1979), na análise de uma coletânea de textos, traz uma perspectiva da produção da cidade através da autoconstrução, sendo esse um elemento primordial no modo de produção capitalista. Outro elemento abordado é a mercantilização da moradia e da cidade, fator fundamental de compreensão da urbanização. Como causa dos problemas da urbanização brasileira, a produção do urbano autoconstruído causa a mercantilização. Se a habitação, a infraestrutura urbana e os equipamentos constituem mercadorias, e o salário mínimo não dá condições de compra de bens, as necessidades são supridas pela prática da autoconstrução.

Lefebvre (1979) revela que o terreno assumiu um papel de matéria-prima para a produção. É possível obter lucros maiores, mesmo em localizações mais afastadas do centro, pois o preço não é definido pela localização, mas sim pelo que se tem, atualmente, como enquadramento. A indução da produção periférica é de interesse do mercado. Isso acontece, de acordo com o autor, ao mesclar-se lucro e renda, tendo como consequência terrenos mais distantes e com maior lucratividade. Porém, esse argumento só se torna válido quando não generalizado, caso que ocorre no estudo de Lefebvre. O autor realizou sua análise na intenção de contrapor a teoria da terra agrícola de Marx, mostrando que a renda da terra urbana, nos terrenos para construção de apartamentos, não é regida pelas mesmas leis.

Bonduki e Rolnik (apud MARICATO, 1979) mencionam a existência de um grande exército de reserva, em conjunto com o controle político da massa trabalhadora, que leva ao negligenciamento da reprodução da força de trabalho e a salários abaixo do custo de reprodução. Assim, a casa própria, não coberta por esse salário, torna-se uma poupança para o trabalhador. Loteamentos periféricos geram uma cidade horizontal, que alimenta a especulação imobiliária, impulsionando demandas por terrenos vazios e uma intensa transformação do rural em urbano, como consequência da formação de loteamentos que elevam o preço da terra.

Chega-se, então, à conclusão preliminar de que o rebaixamento da condição de habitação é funcional ao capitalismo, pois nele se tem o uso da casa própria como mercadoria. Uma forma de enfrentamento desses fatos é o Estado ser intermediador parcial na construção da habitação, no intuito da regularização do preço de mercado.

A DITADURA E O PLANEJAMENTO URBANO

A partir da análise da necessidade de adoção de políticas urbanas no país, Bernardes (2011) cita o fato de, no início dos anos 60, não existir uma política nacional urbana, apenas local. Portanto, a partir das políticas do poder central, decorrem as principais mudanças na estruturação do espaço nacional como um todo, e também no espaço urbano. Vale ressaltar que a implementação dos instrumentos criados pela União não correspondeu à vontade dos planejadores, mas às pressões que restringiam as possibilidades deles de influenciarem as ações futuras de forma independente.

Conforme Loeb (1975), o Governo Federal se encarregou da compatibilização do desenvolvimento nacional com as realidades municipais através do Plano de Desenvolvimento Local Integrado, a fim de obter alta taxa de rentabilidade dos investimentos públicos e privados. Esse fato remonta à racionalidade e à tecnocracia voltadas ao desenvolvimento, indo além da ocupação de território.

Monte-Mór *et al.* (2008) relatam que, em primeira instância, no primeiro governo militar, não se verificou a institucionalização do planejamento urbano, a partir do enfoque urbano em sua totalidade. Desse modo, o problema ficou concentrado na habitação e, gradativamente, houve a incorporação dos aspectos ligados à infraestrutura urbana e ao próprio planejamento urbano e metropolitano.

O autor também afirma que, no contexto político-econômico em que o país se encontrava, o planejamento integrado para o desenvolvimento era mera figura retórica e a promoção do desenvolvimento municipal estava submetida totalmente às necessidades de crescimento econômico do país. O papel do Estado, nesse aspecto, seria o de fornecer serviços de consumo coletivo, devendo ser ampliado, consideravelmente, assim como na tentativa de controlar conflitos sociais.

Para que houvesse a institucionalização do planejamento urbano, em 1964, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), este último inicialmente vinculado ao primeiro. O SERFHAU, como órgão responsável pelo planejamento urbano, financiava planos e sua implementação, ficando a cargo dos municípios o desenvolvimento do documento. Disso resulta-

va a incompatibilidade dos planos entregues com a capacidade orçamentária dos municípios e suas estruturas administrativas. Assim, o BNH passou a tomar frente nas ações de desenvolvimento urbano, obtendo parcela majoritária do orçamento concedido ao setor. Foi desse modo que houve o reforço da valorização do solo e a periferação da cidade brasileira.

A partir de 1979, aconteceram mudanças no governo ditatorial, impactando as estratégias, a médio e longo prazo, em favor de ações mais pontuais e centralizadas, surgindo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) dentro do Ministério do Interior (MINTER), em substituição ao CNPU. A primeira resolução do CNDU objetivou a melhoria da distribuição espacial do desenvolvimento econômico, priorizando o crescimento de cidades médias e núcleos interiorizados, a fim de promover a redução da pobreza urbana da periferia.

Com isso, Bernardes (2011) destaca que, para se alcançar os objetivos gerais anunciados, devem ser enfatizados o aperfeiçoamento da legislação urbana e o aprimoramento dos mecanismos de coordenação do desempenho das políticas setoriais que influem no desenvolvimento urbano e regional. De acordo com Loeb (1975), trata-se de relacionar e controlar o crescimento urbano em função do crescimento econômico. Isso, entretanto, só se torna possível por meio de atuação constante e efetiva por parte dos poderes públicos, sendo que apenas a consciência dessa responsabilidade técnica e política poderiam criar condições de viabilidade.

A DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER, O ESTATUTO DA CIDADE E A REFORMA URBANA

Almeida (2005) afirma que a federação brasileira é um arranjo complexo, em que coexistem elementos centralizadores e descentralizadores. Mesmo que o termo “descentralização” seja ambíguo, considerá-lo como a transferência de responsabilidade pela implementação, gestão de políticas e programas definidos na esfera federal, permite uma representação aproximada do processo de formação do federalismo brasileiro.

O caso do Brasil se enquadra no federalismo corporativo, caracterizado pela ação conjunta entre governos, mas que mantém a autonomia decisória e a capacidade de financiamento. No país, o objetivo do federalismo corporativo está longe de ser alcançado, uma vez que existem diferentes capacidades nos governos subnacionais e faltam mecanismos institucionais de estímulo à cooperação, tendo alta competitividade do sistema.

Outro fator limitador da autonomia dos estados e municípios, mencionado pelo autor, é o estabelecimento de regras mais fixas ou mais rígidas para o uso do recurso com programas sociais. Com relação aos programas habitacionais municipais, ao final da década de 2000, conforme Arretche *et al.* (2012), foi possível identificar uma quantidade significativa de municípios sem programas de construção e melhoria de unidades habitacionais, ofertas de materiais de construção, aquisição de unidades habitacionais, ofertas de lotes, regularização fundiária e urbanização de assentamentos. Desse modo, a falta de atuação dos municípios na área habitacional pode ter relação com a pouca capacidade técnica e administrativa e com a falta de instrumentos de política habitacional.

Arretche (2005), ao discutir a descentralização das políticas públicas de corte social, considerou que o modelo centralizador das políticas de saúde produzia ausência de capacidades estatais no município, concentrando-as na instância federal. A autonomia política e fiscal é dada pelo poder de veto aos estados e municípios, ao não aderirem aos programas federais. Fato esse que infere no sucesso da descentralização do conteúdo das regras dos programas federais, tornando mais exequíveis os compromissos assumidos pelos governos locais.

Entendendo a descentralização como a transferência da autoridade e da responsabilidade do governo central para os governos locais, não se pode afirmar que ela reduz o poder central, sendo que esse governo pode expandir seu campo de ação ou assumir novos papéis normativos. Além do fato paradoxal do municipalismo, sendo os governos locais desprovidos dos mais diversos recursos para assumir tais responsabilidades.

O Estatuto das Cidades estabeleceu uma hierarquia de direitos. Nesse sentido, o direito individual está subordinado ao coletivo e este último ao interesse público. Desde o início da década de 90, o Estatuto foi considerado um ponto chave para a instituição da lei regulamentadora do capítulo sobre a política urbana na Constituição, como relata Bassul (2004). Atualmente há várias evidências das dificuldades de sua implementação com o sentido social dos instrumentos constituintes do Estatuto, como o mau uso e a falta de atualização de cadastros fiscais, que são aspectos a serem melhorados.

Tem-se como fato histórico a participação da sociedade civil na política de planejamento urbano, sendo ele de uma política urbana redistributiva. Nesse período, o desenvolvimento urbano deu vez ao planejamento urbano propriamente dito, com a afirmação da função social da propriedade e a mudança do caráter do Plano Diretor, além dos debates sobre direito à cidade, associados às perspectivas de consumo da cidade tal como ela é, diferentemente da ideia de Lefebvre. A noção de redistribuição retoma a noção de direito à cidade e da reforma urbana, não de revolução urbana.

Souza (1990) apoia-se no posicionamento dos constituintes, classificados como progressistas e conservadores. O ponto de vista conservador sobre a justiça social, por exemplo, discorria sobre a aquisição de moradia para aqueles que tinham condições para tal. Já para os progressistas, há a coincidência entre a justiça social e o benefício daqueles que colaboram com a formação dos recursos públicos, sendo que, a reprodução do capital é aceitável, desde que haja benefício para todas as camadas da população.

Conforme Ribeiro e Cardoso (2003) estabeleceu-se uma limitação ao direito de propriedade a partir de sua função social, ponto de onde surgiu certa autonomia municipal e o movimento nacional da reforma urbana percebeu um instrumento nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, passando a lutar pela sua regulamentação. Os autores afirmam também que os Planos analisados poderiam ser considerados integrados, de uma maneira geral, e funcionavam como leis de desenvolvimento urbano municipal. De certa forma, houve uma inovação, no sentido de que o plano visou o equacionamento da questão social, tendo como pano de fundo um aumento da eficiência do poder público e a preservação do meio ambiente. Assim sendo, deixando de priorizar o desenvolvimento econômico.

Com os dispositivos constitucionais prevendo a criação de conselhos municipais em várias áreas de intervenção setorial, Burnett (2011) critica a constituição do modelo

participativo. Isso porque, sendo ele restrito a processos de consulta e legitimação, está ligado ao fato de a participação se dar por meio de organizações locais fragmentadas e particularizadas, sendo essas facilmente agregadas.

A Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, que foi iniciada em 2005, trouxe à tona diversas mobilizações por parte das organizações populares por terra urbana e moradia, que buscaram discutir os procedimentos técnicos jurídicos para a elaboração das legislações urbanísticas. Como resultado, aproximadamente 1.500 Planos foram aprovados no país e, em conformidade com exigências e orientações técnicas, continham vários instrumentos de controle social da política urbana, munida de leis favoráveis aos mais pobres (BURNETT, 2011). Infelizmente, conclui o autor, a Campanha Nacional dos Planos Diretores mostrou a inevitabilidade e também de ser ilusória a ideia de se ter uma cidade para todos sob o alicerce capitalista.

Conforme Oliveira *et al.* (2011), uma das grandes expectativas em relação aos Planos Diretores aprovados após o Estatuto da Cidade, se concentrava na possibilidade de intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia. Os novos Planos Diretores, de maneira geral, eram pouco objetivos e não favoreciam mudanças nas formas de apropriação social da cidade e, nem, ao menos, enfatizaram a promoção do acesso à terra e à redistribuição do acesso à moradia. Boa parte dos relatórios aponta que não há necessariamente coerência entre o destaque inicial e o conteúdo do Plano.

Assim, de acordo com o mesmo autor, esperava-se mais dos Planos Diretores em relação à redefinição de prioridades de investimento, à redistribuição de renda gerada pelo esforço social ou à democratização do acesso à terra urbanizada. Entretanto, há ações que independem dos Planos institucionalizados e eles, principalmente quando afastados de sujeitos sociais que os assumam como seus projetos, raramente são “autoaplicáveis”, principalmente no que se refere à materialização dos seus objetivos mais gerais.

De certa forma, conclui-se que o planejamento urbano foi colocado acima das classes e de suas relações, propondo a modificar a realidade a partir dos ideais de racionalidade, de justiça e de bem comum. Segundo Burnett (2011), esta fetichização do planejamento urbano é tida como o predomínio do valor do capital sobre a prática social institucionalizada do Movimento da Reforma Urbana.

A REFORMA DO ESTADO

A ênfase na necessidade de uma reforma do Estado surgiu com a eclosão da crise de endividamento internacional, após os anos 80, deslocando o debate a fim de redefinir um novo Estado adaptado ao mundo globalizado. Uma das principais iniciativas desenvolvidas no Brasil veio da criação do ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujas funções prioritárias seriam a de promover a reforma fiscal, a reforma da previdência social e a eliminação dos monopólios estatais. Também se flexibilizou o Estatuto da estabilidade dos servidores públicos, de modo a aproximar os mercados de trabalho público e privado, no sentido de aumentar a eficiência estatal.

Segundo Bresser Pereira (2006), a administração pública burocrática - construída no período pré-capitalista e fundada com o objetivo de impedir o nepotismo e a corrupção, características da administração patrimonialista, na qual os bens públicos não estão separados dos bens privados - não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Com o incremento das funções do Estado no século XX, com o papel de servidor de educação, saúde, cultura e seguridade social, os princípios tecnocráticos da administração formal, impessoal e racional encontram-se defasados, ao passo que também surgiram novas modalidades de apropriação privada de uma fatia maior do patrimônio público, não evitada pela burocracia.

Nesse contexto, a administração pública gerencial surge como uma resposta à crise do Estado, de modo a enfrentar a crise fiscal a partir de uma estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos serviços públicos. Ela é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, assim como, pressupõe que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança (permitindo o suficiente para a delegação e certa autonomia). Como estratégia, ela se serve da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. Enquanto a burocracia atenta-se para o processo, a administração pública gerencial se atenta para os resultados, considerando o indivíduo enquanto consumidor e cidadão, em termos econômicos e políticos, respectivamente.

Como contraponto a essa visão, Paula (2005) realiza uma crítica ao conceito e à prática da administração pública gerencial proposta por Bresser Pereira (2006). Ela diz que eles seriam “poucos críticos” quanto à experiência da reforma praticada e, por isso, propõe uma nova forma de organização: a administração pública societal. Principalmente no que se refere ao núcleo estratégico, de acordo com a autora, apesar de a administração pública gerencial ter um projeto bem definido para a mudança institucional, a reforma praticada a partir de 1995 acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado. Isso porque, os novos formatos organizacionais sugeridos por ela não substituíram os antigos, havendo uma convivência de burocracia e gerencialismo. No caso das agências executivas (reguladoras) e das organizações sociais, por exemplo, estas não alcançaram a extensão esperada, impossibilitando que o aparelho do Estado fosse redesenhado a partir de uma diretriz mais definida de organização e de gestão dos órgãos da administração pública. Apresentando dificuldades, por isso, em relação ao alcance de níveis satisfatórios de eficiência e de atendimento do interesse público.

A instalação do padrão gerencialista, então, teria reforçado a autonomia do Executivo e do círculo tecnocrático. Visando um ganho de eficiência, a nova administração pública recomenda o aumento do poder discriminatório dos burocratas e a elaboração de regras durante o processo de tomada de decisão, que acaba por colocar o interesse público em segundo plano, na medida em que incentiva o individualismo do decisor (autocracia). Ainda, o tratamento da sociedade civil como instituição, e não como agente, já sinaliza o caráter limitado da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial.

A aliança social-liberal do governo também não conseguiu fazer funcionar o binômio dependência e desenvolvimento. A ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista, que ocorreu durante o governo Collor, se aprofundou durante o governo FHC. A estratégia de

estabilização adotada pela aliança social-liberal resultou em uma estagnação econômica que afetou os índices de desemprego e a capacidade produtiva.

Assim, em oposição a administração pública gerencial, a administração pública societal busca um novo modelo de desenvolvimento, com uma concepção participativa e deliberativa de democracia e um projeto de reinvenção político-institucional e de renovação do perfil dos administradores públicos.

Este movimento, que emergiu nos anos 80, ganhou força no momento de elaboração da Constituinte. No campo dos movimentos, centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política no país, abrindo espaço para um novo paradigma reformista: o “Estado-novíssimo-movimento-social”.

Assim, criavam-se instrumentos para exercer um maior controle social sobre as ações estatais, desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas. Assim, consolidava-se a visão que orienta o discurso da vertente societal: a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político, marcado por um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade. Nesse processo, destacam-se as ações dos governos locais e a construção de novos canais de participação, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os fóruns temáticos voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público e o orçamento participativo. Como consequência dessa nova postura de políticas de regulação do Estado, surge uma nova configuração de distribuição de bens e serviços urbanos, que afeta as questões de moradia e consumo da classe trabalhadora no Brasil aprofundando a crise urbana.

O problema fundamenta-se no fato de que, na tentativa de promover a descentralização e o fortalecimento do poder local, não foi previsto que nem todo o poder local teria força para promover a solução de suas necessidades. Como consequência, a segregação foi acentuada, formando-se ilhas de prosperidade cercadas por um entorno pobre desprovido de infraestrutura.

Para Almeida (2005), a descentralização a favor da democracia deveria fortalecer os municípios e permitir ao cidadão influenciar nas decisões, reduzindo o clientelismo, a corrupção e a burocracia, o que não se verificou na prática. Fato é que, sem capacidade administrativa própria, os municípios dependem majoritariamente de transferências intergovernamentais para investir em habitação e desenvolvimento urbano, ficando reféns das demandas que não são necessariamente locais, gerando um verdadeiro paradoxo com o que realmente se esperava.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do apanhado histórico do planejamento urbano brasileiro realizado neste artigo, à luz dos aprendizados tomados de cada etapa política e institucional pelas quais o país passou, é importante trazer à tona algumas proposições sobre o gerenciamento e o planejamento das cidades e as suas perspectivas futuras.

Assim, é possível verificar que desde a imigração das grandes massas de trabalhadores, atraídos pela industrialização aos centros urbanos, e a incapacidade da cidade de incorporar os novos habitantes, uma série de estratégias foram desencadeadas a fim

de absorver a nova demanda. Sendo assim, ressaltam-se diferentes ações, como as estratégias de incentivo às políticas urbanas e aos instrumentos de promoção da função social da propriedade e da cidade; a concepção de projetos urbanos a fim de difundir seus potenciais benefícios para diferentes territórios das cidades; a busca pelo equilíbrio das responsabilidades entre entes federativos no âmbito da política urbana; e a priorização da participação popular nos instrumentos da política de desenvolvimento urbano, como no planejamento e na fiscalização.

Apesar disso, alguns problemas persistem. Aqueles municípios desprovidos de autonomia e por isso, com baixa capacidade administrativa, para arrecadar recursos e atender as demandas da sociedade, abrem mão das possibilidades geradas pela descentralização em nome da democracia. Nesse sentido, eles tendem a implementar ações e decisões políticas de outros níveis de governo, reforçando um processo de barganha entre os diferentes níveis governamentais para obtenção de recursos. Um diagnóstico preocupante, mas para o qual o fortalecimento das instâncias regionais, tais como nas regiões metropolitanas, poderia ser uma esperança.

Referências

- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARANTES, P. F. Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970. *Novos estudos – CEBRAP*. São Paulo, n. 83, p. 103-127, mar. 2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100007&lng=en&nrm=iso >.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.
- ARRETCHE, M. (Coord.); CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. *Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional*. Brasília: CEM/CEBRAP e MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2012. Disponível em: < http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf >.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e Conjuntura*. North America, 1.1, 13 set. 2007. [1986]. Disponível em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewarticle.php?id=8> >. Acesso em: 23 nov. 2011.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BURNETT, F. L. *Da Tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. São Paulo: Anablume, 2011.
- KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- KOWARICK, L. O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In: MOISÉS, J. A. et al. *Cidade, povo e poder*. V. 5. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. (Coleção CEDEC/PAZ E TERRA).
- LEFÈVRE, R. B. Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo. In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 95-116.
- LOEB, R. Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MARICATO, E. (Org). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARINS, P. C. G. Habitação e Vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: NOVAIS, F. A.; SEVCENKO, N. *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MONTE-MÓR, R. L. de M. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

OLIVEIRA, F. L. de; BIASOTTO, R. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PECHMAN, Robert. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert (Orgs.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

SINGER, P. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. São Paulo: Nacional; Edusp, 1977.

SOUZA, M. J. N. de. *A Questão Urbana na Assembleia Nacional Constituinte*. Dissertação (Mestrado do IPPUR) – UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

Recebido em: 07.04.2018. Aprovado em: 24.06.2018.

BRUNA MARCELI CLAUDINO BUHER KUREKE

Mestranda em Planejamento Urbano na UFPR. Especialista em Engenharia de Tráfego. Engenheira Civil pela Universidade Federal do Paraná. Docente de língua inglesa. Docente nos cursos de pós-graduação em Gestão de Negócios para Construção Civil e Varejo de Materiais de Construção (Gestão de Logística e Metodologia Científica), Gestão de Produção e Qualidade (Gerenciamento de Projetos e Metodologia Científica), Segurança do Trabalho (Gerenciamento de Projetos, Noções de Segurança do Trabalho e Metodologia Científica), Gestão de Telecom, Gestão de TI e Segurança da Informação (Metodologia Científica) da FATEC-PR. Consultora em sistemas de mobilidade inteligente e engenharia de tráfego, participa de projetos de pesquisa em Mobilidade Urbana, Transporte de Cargas, Segurança Viária, Engenharia de Tráfego e Transportes Motorizados e Não-Motorizados. *E-mail*: brunabuher@gmail.com

MÁRCIA DE ANDRADE PEREIRA BERNARDINIS

Doutora em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo. Mestre em Engenharia de Transportes pela Universidade de São Paulo. Professora na Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora de Desenvolvimento Tecnológico Industrial do CNPQ Nível B. Pesquisadora convidada da Universidade de Bordeaux, França em estudos sobre mobilidade. *E-mail*: profmarcia.map@gmail.com

LUZIANE MACHADO PAVELSK

Mestranda em Planejamento Urbano na Universidade Federal do Paraná. Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Paraná e em Desenho Industrial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Gestão de Projetos de Engenharia pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professora na Universidade Federal do Paraná. *E-mail:* luziane_machado@hotmail.com