



**TEXTOS PARA
DISCUSSÃO
ASSESSORIA
LEGISLATIVA**

**O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA
CONFIGURAÇÃO DAS CIDADES**

Josué Magalhães de Lima

nº **11**



**CÂMARA
LEGISLATIVA**
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO
DISTRITO FEDERAL**

MESA DIRETORA

DEPUTADO JOE VALLE
PRESIDENTE

DEPUTADO WELLINGTON LUIZ
VICE-PRESIDENTE

DEPUTADA SANDRA FARAJ
PRIMEIRA-SECRETÁRIA

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
SEGUNDO-SECRETÁRIO

DEPUTADO RAIMUNDO RIBEIRO
TERCEIRO-SECRETÁRIO

Textos para Discussão é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994. Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa.

URL:

<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/>
<http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1857>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LIMA, Josué Magalhães. O papel do planejamento urbano na configuração das cidades. **Textos para Discussão**, Brasília, CLDF - Assessoria Legislativa, ano 3, n. 11, maio 2017. Disponível em: <http://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/1857>.

Revisão*:

José Afonso de Sousa Camboim – Sedit/CLDF
Anamaria Pinheiro – Sedit/CLDF.

*Citações conforme original.

O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA CONFIGURAÇÃO DAS CIDADES

RESUMO

Este artigo apresenta um breve resumo das teorias de planejamento que influenciaram na configuração das cidades, em especial de Brasília. A abordagem inicia-se pela chamada fase pré-urbanista (século XIX), contemporânea aos problemas provocados nas cidades pelo desenvolvimento industrial, para, em seguida, concentrar-se no planejamento praticado no pós-guerra, período em que a vinculação desse planejamento com o Estado teria importância fundamental na produção e configuração das cidades.

Ao expor, mesmo que de forma sintética, as teorias e práticas de planejamento urbano aplicadas nos últimos séculos, o artigo aborda as atuais tendências de planejamento urbano das cidades, que surgiram a partir da crítica ao planejamento praticado pelo Estado sob influência modernista: o planejamento de cunho mercadológico, denominado *estratégico*, e o chamado *planejamento politizado*, originário dos movimentos sociais reivindicatórios.

Os instrumentos de ordenamento do solo, caros ao desenvolvimento urbano, sobretudo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, bem como a legislação urbanística complementar, sofrem forte influência desses novos olhares. Entretanto, o espaço urbano de hoje materializa concepções e visões históricas e distintas de planejamento.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano, urbanismo, ordenamento territorial, desenvolvimento urbano.

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	1
II – DAS TENTATIVAS DE ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS URBANOS.....	2
III – DA CRÍTICA AO URBANISMO PROGRESSISTA	8
IV – DA CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO.....	10
V – DAS NOVAS EXPRESSÕES DE PLANEJAMENTO URBANO	14
V.1 – O Planejamento estratégico.....	14
V.2 – Do ideário da reforma urbana ao planejamento politizado	18
VI – DO INDIVIDUALISMO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	20
VI.1 – A Função Social da cidade.....	22
VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS	23
VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	27

I – INTRODUÇÃO

A problemática urbana foi enfrentada, ao longo dos anos, mediante diversas teorias que procuraram construir um modelo ideal de cidade, que superasse os desafios existentes, sobretudo sanitários, e permitisse que a população pudesse viver com certo nível de bem-estar. Muito pouco dessas concepções foi, entretanto, materializado, devido ao forte conteúdo idealista nelas presente e ao baixo grau de vinculação com a realidade.

As concepções de planejamento urbano foram se transformando, ao longo dos anos: passaram de formas mais rudimentares de planos, sobretudo com viés sanitarista, àqueles formulados por técnicos especialmente dedicados à missão (os urbanistas), até atingir a atualidade, onde os planos exigem uma interação de diversos conhecimentos (direito, economia, geografia, sociologia, meio ambiente, transportes e uma série de outros).

De um planejamento de prancheta e gabinete, centrado na figura do Estado e nos interesses dos atores com maior poder de influência sobre as decisões dos agentes públicos, surgiram formas elaboradas de participação social, tanto na formulação quanto na materialização dos planos. A gestão participativa, defendida ao longo das décadas pelos movimentos sociais e profissionais, passou a fazer parte da legislação brasileira e da prática de gestão como um direito das comunidades. A partir de então, todos os atores envolvidos, e não somente aqueles que tradicionalmente possuíam acesso às instâncias de decisão, passaram a ter seus interesses considerados.

Por outro lado, de uma visão mais simplista, com propósito sanitarista e estético, o espaço urbano passou a ser visto como produto de um mercado de cidades mundiais, que busca cada vez mais atrair capital, investimentos e desenvolvimento. As cidades tornaram-se abrigo da grande maioria da população, que outrora vivia majoritariamente em zonas rurais, o que fez do planejamento uma das funções mais relevantes a serem desempenhadas pelo conjunto da sociedade.

Ao longo do tempo, e considerada a progressiva complexidade dos desafios enfrentados, os pressupostos que embasariam o planejamento sofreram importantes alterações: passou-se a vislumbrar os obstáculos reais enfrentados pelas cidades, ao invés de se conceber modelos ideais a serem perseguidos como meta ambiciosa e incerta; e o exercício do direito de propriedade, com viés individualista, foi relativizado para dar lugar ao exercício do direito atrelado a uma função social, de sorte que os interesses coletivos devem ser o objetivo a ser buscado.

Os atuais planos diretores participativos, bem como a legislação urbanística complementar, são o último elo de um processo histórico que tem por ambição ordenar o desenvolvimento das cidades, que hoje abrigam a maior parte da população.

II - DAS TENTATIVAS DE ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS URBANOS

Conforme nos ensina Françoise Choay em seu ensaio sobre o urbanismo¹, as propostas de planejamento, desde o século XIX, procuraram dar resposta aos problemas advindos da Revolução Industrial. A planificação esteve, desde sua origem, associada a tentativas de organização dos espaços urbanos por meio da definição de modelos que procuravam submeter a realidade social, cultural e histórica a uma forma de cidade desejada.

Em meados do século XIX e início do século XX se situam os estudos mais ousados voltados à solução dos problemas urbanos. A partir do século XIX, período denominado pré-urbanista, surgem as primeiras propostas com o objetivo de dar resposta aos problemas originados pelo elevado crescimento populacional, proporcionado pela industrialização em países como Grã-Bretanha, França e Alemanha.

¹ CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

A explosão demográfica resultou na transformação das velhas cidades medievais e barrocas, dos meios de produção e transporte, e no surgimento de novas funções urbanas e, em consequência, de novas estruturas sociais que obrigaram as cidades a se adaptarem.

As péssimas condições de higiene às quais se submetiam os trabalhadores industriais, as condições precárias de habitação e as distâncias entre moradia e local de trabalho eram questionadas por diversos estudiosos da época. Dois modelos, em especial, procuraram dar respostas à desordem urbana, ambos de base utópica².

O **modelo progressista** preconizou a ideia de que ciência e técnica dessem soluções para os problemas oriundos da relação entre o homem e o espaço e entre os homens em si, numa visão orientada para o progresso, para o futuro e sob a premissa de que o homem possui necessidades, gostos e inclinações inatos. Essa constatação (características inatas) vai permitir a concepção racional de uma ordem-tipo, capaz de ser aplicada a qualquer homem e em qualquer lugar e tempo, e a higiene, por exemplo, seria uma dessas características inatas. Por isso o modelo defendia a criação de amplos espaços abertos, marcados pelo verde e por vazios, que favoreceriam o ar e a luz. As funções humanas (a moradia, o lazer, o trabalho, etc.) são separadas em espaços específicos, de maneira a impressionar e satisfazer a visão (estética) e surgem propostas de modelos - os modelos de habitação coletiva, os modelos de oficinas-tipo, etc. Ao preconizar uma visão voltada para o progresso, para o futuro, os progressistas romperam com todas as heranças artísticas do passado e propuseram novas formas, tidas como simples e racionais, em substituição ao ornamento das formas tradicionais.

Enquanto conjunto, o modelo progressista representa uma forma esparsa de ocupação, onde predomina o verde e os vazios, o que rompe com padrões de densidade observada nos centros das cidades industriais e nas cidades

² CHOAY, 2003, pp. 05-10.

tradicionais do ocidente, que favorecem uma atmosfera urbana. Em suma, rompe-se com o conceito anterior de cidade.

O **segundo modelo, o culturalista**, tem como foco não mais o homem no sentido individual, mas o agrupamento humano. Nesse modelo, ao contrário de no anterior, o indivíduo é considerado em suas particularidades, em sua originalidade, tendo como referência a cultura, e não mais o progresso. Resulta que os espaços são planejados de forma menos determinada (preconizam a irregularidade e negam o padrão) e mais espontânea, em espaços circunscritos, com limites físicos estritos que, como nas cidades medievais, favorecem uma maior urbanidade. Enquanto fenômeno cultural, a cidade deve formar um contraste sem ambiguidade com a natureza, cujo estado mais selvagem tenta-se conservar. Resulta que as populações fariam parte de núcleos compactos, dispersos e separados pela natureza³.

O ponto comum entre as abordagens é que ambas vislumbram a solução dos problemas existentes na cidade industrial por meio de modelos, de concepções que negam a cidade enquanto processo e a concebem de forma atemporal e utópica.

No início do século XX, novos fatores provocaram a superação da fase pré-urbanista: o primeiro deles refere-se ao fato de que a concepção das melhores formas de organização dos núcleos urbanos passa a ser obra de um profissional, o urbanista, e não mais de generalistas (médicos sanitaristas, economistas, políticos, etc.). Em segundo lugar, o pré-urbanismo esteve sempre ligado a certas opções políticas, ao contrário do urbanismo, marcadamente despolitizado, fato devido principalmente à evolução da sociedade industrial nos países capitalistas, que rompeu com as ideias e propostas do pensamento socialista do século XIX. Por derradeiro, de simples projetos utópicos, projeções de cidade ideal, os urbanistas passam a materializar suas ideias, a torná-las realidade, embora mantendo ainda um forte caráter utópico. Resulta que o

³ CHOAY, 2003, p. 13-18.

urbanismo do século XX se reencontra com os dois modelos do século XIX, de forma modernizada.

O **urbanismo progressista** ganharia corpo após o fim da guerra de 1914, a partir da vinculação com o racionalismo⁴ e, sobretudo, a partir do progresso técnico e de certas pesquisas plásticas de vanguarda, sobretudo com o aço e o concreto, as quais permitiram novas tipologias. A partir de 1928, os Congressos Internacionais de Arquitetos Modernistas - CIAMs tornam-se o principal divulgador desse modelo.

Rapidamente, os CIAMs deixaram as preocupações com habitação para dedicarem-se ao urbanismo a partir de 1930. Já em 1933, foi divulgada a chamada **Carta de Atenas**⁵, documento que expressa as doutrinas do movimento. A ideia principal é a de modernidade, vista na indústria (padronização, protótipos, produção em série e mecanização) e na arte (na ocasião, o cubismo); o interesse principal manifestava-se na técnica e na estética, e não mais nas estruturas sociais e econômicas.

A beleza, a partir de movimentos artísticos como o cubismo⁶, passou a ser vista como algo austero e racional e sua união com as concepções adotadas pela indústria (protótipos: unidades de habitação, unidades de trabalho, unidades de cultura do espírito e do corpo, etc.) resultam na formulação de um homem-tipo, que possui as mesmas necessidades, as mesmas funções, sendo igual, portanto, em todas as culturas.

⁴ O racionalismo se baseia na dedicação a formas puras de construção (sem ornamentação ou decoração dos edifícios) e na exploração de técnicas industriais nas concepções urbanas (CHOAY, 2003, p. 19).

⁵ O nome se deve ao fato de que foi produzida a bordo de um navio no mar mediterrâneo, em direção a Atenas, durante o 4º encontro.

⁶ O Cubismo - 1907-1917 - é um movimento artístico originário da obra de Cézanne, para quem a pintura deveria tratar as formas da natureza como se fossem cones, esferas e cilindros. Os cubistas retratavam todas as partes de um objeto num mesmo plano, como se estivesse aberto e apresentasse todos os seus lados no plano frontal em relação ao espectador, sem compromisso com a aparência real das coisas. O pintor tenta representar os objetos em três dimensões, numa superfície plana, sob formas geométricas, com o predomínio de linhas retas (fonte: portal história da arte: www.historiadaarte.com.br. Acesso em 16/9/2008).

O mesmo plano de cidade é adotado em lugares com características as mais diversas (núcleos urbanos na França, no Japão, nos Estados Unidos, Brasil, etc.), sob o argumento da eficácia e da estética. A estética passa a manifestar-se na importância atribuída à saúde e à higiene, o que resulta na abolição da rua (tida como um vestígio de barbárie), no isolamento de prédios (favorecer o sol e o verde) e na desdensificação provocada pelas construções ligadas umas às outras, passando a ser projetadas em altura. O verde tem papel fundamental, pelo contato estimulado entre a cidade (cidade-parque ou cidade-jardim) e o campo.

A eficácia manifesta-se na ordem rigorosa dos espaços, onde cada parte possui uma função específica (separação entre zonas de trabalho, de moradia, de locais de lazer, de centros cívicos, etc. e cada uma delas subclassificadas em novas zonas) e a circulação submete-se ao automóvel, em detrimento da rua, abolida por razões de higiene.

O modernismo passa, portanto, a rejeitar quaisquer ligações com concepções passadas, o que resulta na remodelagem de velhas cidades, mantendo-se apenas construções tidas como símbolos ou valores museológicos, a partir de concepções como a mecanização, padronização, rigor e geometrismo, cuja adesão do público é possibilitada por uma visão de futuro. Contraditoriamente, cidades projetadas pelos modernistas para abrigar milhões de habitantes desfavorecem um clima de urbanidade, devido às propostas de construção de prédios isolados no verde, de cidades verticais, arranha-céus, e à negação da rua enquanto espaço de convívio (CHOAY, 2007, pp. 22-25).

Nesse contexto, o zoneamento foi considerado um dos mais importantes instrumentos de planejamento urbano nos Estados Unidos, como nos ensina Marcelo Lopes de Souza (1996, pp. 252-253), para quem a maior parte do planejamento naquele país foi puramente a aplicação desse instrumento. Após o final do século XIX (ordenação de São Francisco de 1867, que proibiu usos em certas partes da cidade), o zoneamento conhece seu apogeu na Europa e nos

Estados Unidos, onde foi utilizado largamente para, ao excluir usos, excluir também grupos sociais⁷.

Na quarta edição do CIAM, o instrumento encontra seu ápice, ao ser adotado pelo urbanismo modernista. A separação de funções - trabalhar, morar, circular e recrear - deveria, na visão dos modernistas, ser imposta por razões de higiene (insalubridade nos ambientes urbanos), o que já vinha acontecendo nos Estados Unidos e na Europa. A separação higienista de usos atendia ao pressuposto de cidades como organismos doentes que, portanto, necessitavam de revitalização.

Essa inspiração europeia (especialmente a francesa) marcou o nascimento do planejamento urbano no Brasil, preocupado inicialmente com o embelezamento e com a infraestrutura urbana (circulação e saneamento, em especial). O Plano Pereira Passos⁸ (1903) para a cidade do Rio de Janeiro é o exemplo típico dessa prática. A partir dos anos 30 (ascensão da burguesia urbana) a ciência e a técnica passaram a substituir os conceitos de embelezamento e melhoramento (MARICATO, 2007, p. 137-138).

A **nova versão do modelo culturalista**, por sua vez, assemelha-se ainda mais ao modelo pré-urbanista, onde o todo (o aglomerado urbano) prevalece sobre as partes (o indivíduo). Opõe-se ao modelo progressista na medida em que defende limites precisos para a cidade, que passaria a ser

⁷ Para uma análise mais aprofundada da utilização do zoneamento enquanto instrumento de segregação, ver SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. RJ: Bertrand Brasil, 2006.

⁸ O Prefeito Pereira Passos daria resposta aos problemas no centro do Rio (cortiços, epidemias de febre amarela, abastecimento e escoamento de água e segurança) com uma grande reforma urbanística que, “botou abaixo” casarões e prédios ocupados por uma população pobre, dando lugar a amplas avenidas e boulevares. O plano, por um lado, melhorou as condições de ventilação, iluminação e espaços de uso coletivo (melhorias urbanísticas e sanitárias) e valorizou sobremaneira o solo; por outro, provocou elevados custos sociais ao expulsar a população para favelas localizadas nos morros. Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>, acesso em 8/5/2016.

delimitada por um cinturão verde, destinado a impedir a conurbação⁹. Atingidos os limites fixados, funda-se outra *garden-city*, a uma distância que mantenha as características do modelo. O horror por parte de seu idealizador (Ebenezer Howard) com relação à cidade industrial resulta por demonstrar sua fragilidade diante da necessidade de desenvolvimento econômico. Outra distinção refere-se ao fato de que, para os culturalistas, cada cidade deve se organizar de modo particular (individualidade), embora deva reagir contra o isolacionismo, sobretudo a partir do destaque na rua enquanto órgão fundamental de encontro - ao contrário do modelo progressista, para quem os edifícios eram o foco principal¹⁰.

Na prática, houve uma forte manifestação do modelo progressista (em número superior ao culturalista), sobretudo no movimento de modernização das cidades, enquanto que o culturalista apareceu mais fortemente nas cidades inglesas. O modelo progressista se firmou diante de regimes econômicos e políticos diversos e adquiriu variações em virtude de particularidades locais (na Rússia Stalinista, na Alemanha Nazista e ainda nos Estados Unidos, p. ex.). Por sua vez, **Brasília representou a manifestação do modelo progressista**, com variações promovidas por Lucio Costa, como a ocorrência de cinturões verdes e limitação de população (características típicas do modelo culturalista), além da projeção de largas avenidas e espaços institucionais, cujas características remontam ao planejamento monumental do século XVIII¹¹.

III - DA CRÍTICA AO URBANISMO PROGRESSISTA

A partir do desequilíbrio das cidades industriais e da fragilidade dos modelos utópicos e apriorísticos desenvolvidos pelos pré-urbanistas, Patrick Geddes¹² defendia a necessidade de integrar a comunidade, o homem real na

⁹ Conurbação é um termo utilizado para designar a união de duas ou mais cidades/municípios, que passam a constituir uma única malha urbana continuada. A conurbação provoca reflexos na definição de limites territoriais, na atuação administrativa e política.

¹⁰ CHOAY, 2003, pp. 26-28.

¹¹ Idem, pp. 33-34.

¹² Patrick Geddes foi um biólogo e sociólogo escocês, conhecido por seu pensamento inovador no campo do planejamento urbano. Criou os termos “conurbação” e “megalópole” e é autor do livro *Cidades em Evolução*, de 1915.

planificação urbana, e não somente o urbanista. Para ele, um projeto de cidade só deixaria de ser abstrato se considerasse cada um dos setores da realidade, já que a criação de novos aglomerados ou a remodelagem dos existentes pressupõe o conhecimento prévio de cada uma dessas realidades¹³.

O pensamento de Geddes foi desenvolvido por Lewis Mumford¹⁴, para quem o urbanismo progressista rompia com as tradições culturais, submetia o homem à máquina (planos concebidos para um uso potencial do automóvel), à rigidez dos padrões, etc., o que tornava o modelo mutilador e alienante. Essas abordagens situam o planejamento urbano num novo patamar, a partir do desenvolvimento de uma gama de estudos sociológicos sobre a cidade e a tentativa de ruptura com modelos apriorísticos.

Já para a corrente denominada ***higiene mental***, a morfologia espacial tem papel de destaque, uma vez que ressoaria diretamente nos comportamentos humanos. A homogeneidade e a standardização geradas pelo sistema de zoneamento, por exemplo, refletiriam nos comportamentos, na forma de monotonia, tédio e até em problemas psíquicos. Do mesmo modo, a existência de espaços vazios, de amplos espaços verdes inativos seria uma fonte de angústia, o que não ocorreria se tais espaços fossem dotados de atividade e localizados em pontos onde pudessem favorecer a integração e o lazer.

Resulta que esses estudos fortaleceram a concepção de que o habitante não deve ser colocado diante de decisões tomadas, devendo participar da planificação de seus espaços, considerando que o meio construído poderia agir sobre o psiquismo humano com um poder de agressão ou, pelo contrário, de integração. A associação entre planejamento e participação social teve repercussão nos Estados Unidos (remodelamento de cidades), sobretudo a partir das críticas formuladas posteriormente por Jane Jacobs¹⁵, voltadas aos efeitos das

¹³ CHOAY, 2003, pp. 39-42.

¹⁴ Lewis Mumford foi um historiador estadunidense, professor de planejamento urbano, autor do livro *História das Utopias*, de 1922.

¹⁵ Jornalista e ativista política estadunidense, autora de *Morte e vida de grandes cidades americanas*, de 1961.

renovações urbanas modernizadoras das cidades. Para ela, instrumentos como o zoneamento resultam na morte de bairros, que somente possuem vitalidade em horários determinados. A pluralidade de usos, segundo a autora, restabelece a vitalidade, a vida urbana, conferindo o consumo dos espaços em períodos distintos.

Françoise Choay¹⁶, por sua vez, considera a ideia do urbanismo científico, concebida pelos modernistas, um mito, já que por trás de toda proposta de urbanismo encontram-se valores (fé no progresso, aversão às máquinas, ligação com o passado, etc.), que se materializam em modelos que substituem a cidade real por uma concepção de cidade ideal. A ciência (pesquisas demográficas e econômicas) resultaria num limitador do imaginário do planejador, não eliminando decisões arbitrárias, baseadas em concepções ideológicas. Entretanto, Choay admite que a complexidade dos mecanismos econômicos, tecnológicos e administrativos exige que o cidadão, de fato, delegue seus poderes a um corpo de especialistas, no que diz respeito ao planejamento urbano.

Por outro lado, ao longo dos anos, a participação social, em contrapartida ao tecnocratismo, tornou-se uma das apostas de uma nova tendência de planejamento urbano, fruto de uma crítica social que tem ganhado cada vez mais destaque ao longo dos anos. A vinculação histórica entre Estado e setores econômicos não deixa dúvida sobre a forte influência que os segundos exercem sobre o primeiro e, por essa razão, sobre o fato de que, por melhores que fossem as intenções e os modelos, os técnicos são, em muitos casos, apenas executores de decisões já tomadas.

IV - DA CRÍTICA AO PLANEJAMENTO URBANO

O apogeu do **planejamento regulatório**, centrado na figura dos agentes do Estado, ocorreu entre o fim da Segunda Guerra e os anos 70. Entretanto suas bases seriam construídas a partir da definição do urbanismo como

¹⁶ CHOAY, 2003, p. 51-54.

profissão na década de 40 e do fortalecimento de ideais modernistas. Embora tenha nascido primeiro (anos 20), o ideário do urbanismo modernista é considerado a expressão maior do planejamento regulatório¹⁷.

Ao longo do período fordista¹⁸, as cidades dos países centrais capitalistas passaram a distribuir mais oportunidades. A reforma urbana foi embasada em alguns eixos, como a reforma fundiária (a propriedade e as rendas fundiárias passaram a ser fortemente reguladas pelo Estado), a extensão da infraestrutura para produção de moradia em massa e o financiamento subsidiado pelo Estado¹⁹.

Nos países periféricos, o regime de acumulação fordista manifestou-se de forma incompleta, a partir de uma articulação diferenciada entre as questões econômicas (produção) e de bem-estar social (reprodução). O rompimento com esse modelo tornou-se mais drástico ainda nesses países, a partir da separação com a lógica de crescimento econômico pautada na incorporação crescente de força de trabalho e aumento do bem-estar social²⁰.

O planejamento urbano acompanhou a evolução e as transformações do capitalismo, firmando-se no pós-guerra como uma das instâncias a garantir as condições gerais de produção, por meio da manutenção e desenvolvimento da eficiência econômica, de investimentos em infraestrutura e regulação das atividades privadas, da produção de espaços adequados à reprodução do capital ou, ainda, por meio de distritos industriais, bairros operários, etc.

¹⁷ SOUZA, 2006, pp. 124-125; MARICATO, 2007, p. 126.

¹⁸ O fordismo é a expressão do chamado regime de acumulação (princípios de organização do trabalho, das técnicas que constituem o modelo industrialização) intensiva, cujas características são: padronização da produção industrial, produção e consumo de massa, universalização do trabalho assalariado e intervenção do Estado com vistas a regular a demanda. No plano político traduziu-se no estado de bem-estar, na criação e manutenção de condições necessárias à acumulação por parte do Estado (infraestrutura, p.ex.), no urbanismo, na concentração espacial de atividades e no planejamento estatal (cf. CIDADE, 1999).

¹⁹ MARICATO, 2007, p. 128.

²⁰ MONTE-MOR; COSTA, 2006, p. 30.

Brasília nasce como fruto desse período, em que ocorre a expansão de atividades industriais para países periféricos e a necessidade de ampliar o território, para permitir novos investimentos e retirar do atraso econômico a região Centro-Oeste.

Entretanto, da crise posterior sofrida pelo sistema capitalista resultou a crise do planejamento, duplamente questionado, tanto pelos movimentos sociais quanto pelos liberais. O antigo paradigma, marcado pela ideologia do Estado acima dos interesses particulares e voltado para o bem comum, se desmorona juntamente com a possibilidade de fundar um estado de bem-estar²¹.

O planejamento urbano regulatório resultou, portanto, de duas fontes. Do modernismo, ganhou a matriz positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. O Estado, como portador da racionalidade, conduziria o planejamento para que fossem evitadas as disfunções do mercado - desemprego, exclusão social, etc.²².

A partir da década de 70 inicia-se, então, um período de transformação econômica em nível global que resultaria no declínio da prosperidade econômica, ocorrida a partir do pós-guerra. O colapso do planejamento urbano estatal teve como ponto central uma forte estrutura internacional de poder, marcada por gigantescas corporações econômicas (algumas maiores que a economia de muitos países periféricos) que concentraram a maior parte dos seus investimentos nas nações mais poderosas do mundo, em especial a tríade formada por Estados Unidos, Japão e Alemanha. Para os chamados neoliberais, a desregulamentação asseguraria liberdade às forças de mercado, o que provocaria um maior equilíbrio da economia. Decorre dessa

²¹ MONT-MOR; COSTA, 2006, p. 32.

²² MARICATO, 2007, p. 126.

concepção o afastamento do intervencionismo, da burocratização, da ineficácia e do autoritarismo estatal²³.

O novo modelo, *acumulação flexível*, é marcado por uma crescente internacionalização da economia, por inovações tecnológicas que refletem nos processos produtivos e nas relações de trabalho, bem como pelo fortalecimento de corporações internacionais e pelo enfraquecimento de cidades, estados e regiões frente à competição global capitalista. Os serviços e tecnologias ligadas à circulação e à informação são para Castells²⁴ os elementos identificadores de uma mudança no modo de produção capitalista (de modo de desenvolvimento industrial para modo de desenvolvimento informacional), marcado por uma incorporação de conhecimento e informação em todos os processos de produção.

Surgem, como alternativas diante da nova conjuntura econômica e política, duas novas propostas de planejamento.

A primeira, a partir de interesses do setor econômico, protagonizados na forma do **planejamento estratégico**. A agenda, nesse caso, é definida pelos interesses empresariais, mesmo que disfarçado sob o discurso de que o favorecimento de interesses empresariais, gerando crescimento econômico e melhorando a posição de uma dada cidade em meio à competição interurbana, traz benefícios coletivos como a geração de empregos e a maior circulação de riquezas. A ênfase passa a ser o embelezamento, a restauração, a revitalização de setores urbanos, todas caras ao capital imobiliário²⁵.

Para Otília Arantes²⁶, a fórmula para conferir efetividade a esse intento veio dos Estados Unidos, por meio de propostas de revitalização urbana e parcerias entre o setor público e a iniciativa privada²⁷. As intervenções

²³ MARICATO, 2007, p. 129.

²⁴ In. MONT-MOR; COSTA, 2006, pp. 30-31.

²⁵ SOUZA, 2006, pp. 137-138.

²⁶ ARANTES, 2007, pp. 23-25.

²⁷ Ainda na década de 60, projetos de requalificação urbana foram empregados em Baltimore, considerados um grande sucesso, porém sem reflexos sobre a redução da pobreza e da segregação.

combinaram pesados investimentos públicos e privados para a promoção de uma forte urbanização comercial, com o objetivo de produzir locais de sucesso, ou cidades como máquinas de fazer riqueza, a partir de uma gestão do solo direcionada à implantação de grandes projetos urbanos.

Por outro lado, nasce um **planejamento oriundo dos movimentos sociais reivindicatórios**, marcado pela horizontalidade entre os técnicos e o público, pelo rompimento com formas de planejamento autoritárias e tecnicistas (ênfase no saber técnico, nos instrumentos e distanciamento social) e pela definição de instrumentos urbanísticos e princípios jurídicos que consolidam um planejamento mais voltado a políticas redistributivas e menos elitistas²⁸.

V - DAS NOVAS EXPRESSÕES DE PLANEJAMENTO URBANO

V.1 - O Planejamento Estratégico

O Planejamento Estratégico é um modelo de planejamento urbano que procura tomar o espaço deixado pelo tradicional planejamento tecnocrático, regulatório, centralizado na figura do Estado. Para seus idealizadores, a cidade enfrenta desafios similares aos de grandes corporações, e por essa razão deve ser encarada como empresa e gerida segundo estratégias empresariais.

Para Castells²⁹, a complexidade das relações econômicas internacionais (globalização) exige que as cidades passem a adotar metodologia coerente e adaptativa. A cidade negócio está ancorada na mercadoria cidade e, do mesmo modo, no solo, o que explicita a contradição entre o **valor de uso**, ou o que os lugares representam para os seus habitantes, e o **valor de troca**, o que os lugares representam para aqueles interessados em extrair benefícios econômicos.

Embora as cidades modernas estivessem associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, o fato novo é que agora a própria cidade

²⁸ Apud MONT-MOR; COSTA, 2006, pp. 32-33.

²⁹ Apud VAINER, 2005, p. 76.

passa a ser considerada uma mercadoria e, como tal, gerida e consumida. A forma da cidade passa a ser conformada pelas diferentes configurações do conflito entre valor de uso e valor de troca³⁰.

Entretanto, a nova lógica de planejamento altera as prioridades: se antes o planejamento se lançava a questões como crescimento desordenado, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, etc, para o planejamento estratégico a problemática principal é a competição entre cidades para atrair investimentos internacionais³¹.

A cidade torna-se uma mercadoria a ser vendida num mercado onde há a concorrência brutal de outras cidades que, do mesmo modo, procuram criar vantagens diferenciais para o capital. Nesse sentido, o *marketing* urbano é uma ferramenta indispensável ao planejamento e à gestão das cidades, na divulgação das vantagens comparativas e também na ocultação das desvantagens. Entretanto, essa venda reduz-se aos atributos valorizados pelo capital transnacional, como parques industriais, espaços para convenções e feiras, assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança, etc.³².

Há uma convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno do entendimento de que as cidades, para se tornarem competitivas na Idade da Informação, devem ter um Plano Estratégico, capaz de torná-las capazes de enfrentar os desafios impostos pela globalização. Qualquer oportunidade de renovação urbana que signifique vantagem comparativa em relação às demais cidades é bem-vinda.

O planejamento fundado no urbanismo modernista concebia a cidade como protótipo de uma empresa privada, embora a ênfase fosse na empresa

³⁰ ARANTES, 2007, p. 26.

³¹ VAINER, 2005, p. 76-79.

³² Idem, pp. 78-79.

taylorista: racionalidade, funcionalidade, regularidade, produtos estandardizados, como numa linha de produção industrial.

Para o planejamento estratégico, no entanto, a inspiração empresarial é centralizada na gestão e nos negócios, e não mais nas unidades de produção. Administrar as cidades como empresa significa pensar como agente econômico, que encontra no mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações³³. Quando se fala em fazer cidades, usa-se cada vez menos expressões como racionalidade, funcionalidade e zoneamento e cada vez mais expressões como requalificação. A máquina de morar/trabalhar/circular, etc. moderna não mais se prestava a atender as necessidades da nova fase de reestruturação capitalista e, portanto, seria substituída pela máquina de produzir renda³⁴.

Para assegurar que a gestão da cidade-empresa seja eficiente, esta deve ser gerida por aqueles que possuem conhecimento empresarial, de forma que alcance os resultados econômicos desejados (produtividade e competitividade). A parceria público-privada e a constituição de agências públicas com participação privada inserem-se no contexto para assegurar a gestão dos planos e a execução das políticas por parte dos setores econômicos, sem intermediários, o que significa o afastamento das instâncias de participação e a transferência de recursos (financeiros, fundiários e políticos) para grupos privados. A cidade já não é pensada em termos políticos (polis) e democráticos, e sim em termos de gestão e resultados econômicos³⁵.

A orientação dos investimentos públicos, nessa ótica, move-se pela valorização das propriedades fundiárias ou imobiliárias, sobretudo na realização de obras viárias, que potencialmente criam as condições favoráveis aos investimentos. São, portanto, obras com um viés mais imobiliário que

³³ VAINER, 2005, pp. 85-86.

³⁴ ARANTES, 2005, p. 52.

³⁵ VAINER, 2005, pp. 87-90.

propriamente dito viário, conforme ressalta Cândido Malta Campos Filho³⁶, já que o traçado, muitas vezes, não se prende à eficiência do sistema de transporte, e sim a abrir novas possibilidades ao capital imobiliário.

Entretanto, é possível pensar em um planejamento estratégico que possa ser ao mesmo tempo persuasivo e atraente para o capital e que não omita as mazelas e os conflitos sociais presentes nas cidades?

Para Marcelo Lopes de Souza³⁷, sob o ponto de vista empresarial, a não ocultação dos problemas sociais das cidades pode causar melhor impressão que tentar escondê-los de forma dissimulada. O *marketing* urbano, desse modo, se concentraria nos esforços das cidades em reduzir seus problemas (favelas, trânsito, violência, etc.) e ressaltaria os resultados alcançados na busca de um desenvolvimento socioespacial autêntico. Alcançado um maior patamar de desenvolvimento social, certamente a cidade tornar-se-á mais atrativa a turistas e investidores, sem que seja necessário ser excessivamente generosa com o capital (subsidiar a presença de investidores com impostos e terrenos, p.ex.) ou vender uma imagem que de fato não possui.

Portanto, os grandes projetos urbanos, as operações urbanas consorciadas, que visam à requalificação de áreas por meio de parcerias com o capital privado, são um grande desafio para as cidades, uma vez que podem agravar os abismos existentes ou atenuá-los. No momento, a cidade do Rio de Janeiro vem experimentando o projeto “Porto Maravilha”, que inegavelmente trouxe melhorias à cidade, mas que, por outro lado, tem sido objeto de denúncias sobre seu caráter excludente³⁸. Brasília não experimentou nenhuma operação urbana, porém há previsão do instrumento no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT).

³⁶ Apud MARICATO, 2007, p. 58.

³⁷ SOUZA, 2006, p. 304.

³⁸ CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? O social em questão – Ano XVI, nº 29. 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>.

V.2 - Do ideário da reforma urbana ao planejamento politizado

O ideário da reforma urbana significou a apropriação do planejamento e da gestão pelo pensamento crítico. Fala-se da reforma urbana enquanto movimento social reivindicatório, que remonta a década de 60, fruto do acirramento dos problemas e conflitos urbanos a partir da urbanização do Brasil, que passou a abrigar dois terços da população em cidades na década de 80 (na década de 50, era apenas um terço).

A expressão foi largamente utilizada até a década de 80 para caracterizar intervenções sanitárias de ordem estatal, como a Reforma Pereira Passos e a remoção de favelas. A apropriação social da expressão *reforma urbana* teve como referência um Projeto de Lei de Reforma Urbana elaborado no Governo João Goulart (1961-1964) e o encontro de Arquitetos no Hotel Quitandinha (Petrópolis/RJ) em 1963³⁹.

As reivindicações populares, entretanto, viram-se enfraquecidas com o golpe militar de 1964, especialmente após a decretação do AI-5, em 1968. A iminência de aprovação de uma nova Constituição fez recrudescer os movimentos pró-reforma urbana, inclusive a partir da incorporação de novas questões além da moradia, tradicionalmente o foco principal.

Nos anos 80, o **Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)** foi sendo reforçado por entidades de classe, movimentos sociais, organização de bairros, etc., até conseguir reunir assinaturas necessárias à apresentação de uma emenda popular à Constituição Federal, que foi recebida pelo Congresso e minimamente incorporada ao texto: foram suprimidas as proposições referentes aos transportes coletivos e serviços públicos, restando o capítulo de política urbana, materializado pelos artigos 182 e 183 da Carta Magna,

³⁹ SOUZA, 2006, pp. 155-157.

e a transferência do preenchimento do conteúdo da função social da propriedade para os planos diretores⁴⁰.

O MNRU manteve-se ativo na busca de uma agenda política que contemplasse a reforma urbana, embora tenha centrado suas atenções em propostas legislativas. Para Ermínia Maricato⁴¹ foi um equívoco, considerando a exclusão social urbana, marcado pelo fato de que grande parte da população está fora do mercado, o que não se deve a ausência de leis ou de novos instrumentos urbanísticos de controle imobiliário.

Uma versão progressista da reforma urbana tomou corpo, a partir da incorporação de novos valores, como a redução da injustiça social e a democratização do planejamento e da gestão urbanas, além da coibição da especulação imobiliária. Desse modo, **o ideário da reforma urbana passou a diferenciar-se tanto das reformas urbanas higienistas e segregatórias do início do século, quanto do planejamento regulatório e do planejamento estratégico**. Não se trata de intervenções preocupadas com a finalidade, a estética, a ordem, e sim com a justiça social, a partir de programas específicos voltados para correção dos desequilíbrios de oportunidades nas cidades⁴².

Importante frisar que, a partir da década de 70, o planejamento regulatório, centrado na figura do Estado, vislumbrava um modelo ideal de cidade, a busca de padrões tidos como os mais convenientes de organização dos espaços físicos (foco no que falta, em não no que existe de fato), investimentos públicos (transportes, saneamento, equipamentos, etc.) e ênfase na legislação de uso e ocupação do solo, sobretudo o zoneamento. Trata-se de um modelo baseado na visão tecnocrática de planejamento, portanto, que não inclui a dimensão do conflito social e da diversidade, típicos das cidades.

⁴⁰ SOUZA, 2006, pp. 157-161.

⁴¹ MARICATO, 2007, p. 143.

⁴² SOUZA, 2006, p. 158.

Por sua vez, o ideário da reforma urbana buscou novas modalidades de planos de ordenamento territorial. Esse “planejamento politizado”⁴³ concebe a cidade como produto de múltiplos agentes, coordenados em virtude de um pacto, que corresponda aos interesses da sociedade como um todo. Para tanto, define estratégias e objetivos que se desdobram em instrumentos concretos de intervenção e financiamento da cidade, sobretudo concepção de planos diretores e da legislação urbanística complementar que passam a ser concebidos numa ótica participativa.

Entretanto, não se sabe, ainda, o quão progressistas podem ser esses novos planos diretores quanto à incorporação e materialização efetiva do ideário da reforma urbana. A avaliação de José Roberto Bassul⁴⁴ acerca do processo legislativo de aprovação do Estatuto da Cidade, cujas diretrizes embasam a elaboração dos novos planos diretores, demonstra que o documento não agradou apenas aos movimentos sociais, mas, ainda, ao setor imobiliário que viu nele a manutenção de interesses econômicos, sobretudo do capital incorporador. Por isso houve votação unânime pela aprovação do Estatuto no Congresso Nacional.

VI - DO INDIVIDUALISMO À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

O princípio da função social da propriedade urbana, juntamente com as funções sociais da cidade, são os norteadores de todo o conjunto de diretrizes

⁴³ A expressão foi cunhada por RIBEIRO e CARDOSO (RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (1990): Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org.): Plano diretor: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE), segundo SOUZA em “O planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista”, disponível em http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/08_4_MarcLopes.pdf, .

⁴⁴ Para uma avaliação do processo legislativo e do jogo de forças políticas envolvidas na aprovação do Estatuto da Cidade, consultar BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

e instrumentos de política urbana, concebidos sob a ótica do **planejamento politizado**.

A partir do princípio da função social, a concepção dos novos planos diretores, da legislação urbanística complementar e a aplicação dos instrumentos de intervenção têm por objetivo assegurar que a propriedade atenda não somente aos interesses do proprietário, mas, ainda, aos interesses coletivos. As funções sociais da cidade se desenvolvem de forma plena a partir da redução de desigualdades, promoção de justiça social e melhoria da qualidade de vida, sobretudo a partir do direcionamento dos recursos e riquezas produzidas na cidade para combate à exclusão social⁴⁵.

Trata-se de um conceito que vem acompanhando as mudanças político-econômicas que influenciaram o desenvolvimento de formas alternativas de planejamento, após a superação do planejamento regulatório, vinculado à forte intervenção do Estado.

Presente nas Cartas Constitucionais desde 1934, somente após o recrudescimento dos movimentos sociais vinculados à reforma urbana, o princípio da função social da propriedade urbana ganhou contornos mais concretos. De um conceito de propriedade quase intocável (uso e disposição conforme o arbítrio do proprietário), o direito de propriedade passou a se submeter a uma função social.

Tradicionalmente, o direito de propriedade foi concebido como uma relação entre o possuidor e a coisa, de caráter natural, absoluto e imprescritível. A Constituição Federal, entretanto, ao mesmo tempo em que reafirmou o direito à propriedade privada, relativizou seu significado por meio da obrigação de cumprimento de uma função social, conceito que interfere com a própria estrutura do direito de propriedade⁴⁶.

⁴⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005.

⁴⁶ SILVA, 2006, pp. 72-75.

Segundo Liana Portilho Mattos⁴⁷, para que a propriedade urbana cumpra sua função social, é necessário que os direitos individuais caminhem junto com os coletivos, sem sobrepor-se a eles. O princípio da função social condiciona a propriedade de forma estrutural, atingindo não somente o exercício quanto o próprio domínio. Como se trata de um princípio estabelecido por meio da Constituição Federal, tem natureza de norma, natureza impositiva, superior e hegemônica em relação às demais normas do ordenamento jurídico que tratam da propriedade.

Para Edésio Fernandes⁴⁸, o tema principal, que deve ser enfrentado, é o de se discutir os direitos de propriedade urbana, especialmente no que tange às possibilidades de intervenção por parte do Estado no domínio da propriedade privada, considerando que toda legislação urbanística tem por obrigação legal materializar o princípio da função social.

A abordagem individualista da propriedade⁴⁹ foi superada pela Constituição Federal de 1988, que distribuiu competências urbanísticas para os municípios e definiu o princípio da função social da propriedade urbana como o fator fundamental para o estabelecimento dos direitos de propriedade e para o norteamento das ações do Estado e da sociedade na adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento das cidades.

VI.1 - A Função Social da cidade

A Constituição Federal ampliou o conceito de função social para incorporá-lo à própria cidade e não somente à propriedade. O Estatuto da Cidade,

⁴⁷ MATTOS, 2006, pp. 37-39.

⁴⁸ FERNANDES, 1988, p. 3-14.

⁴⁹ Para Edésio Fernandes, a abordagem individualista da propriedade, na forma do Código Civil de 1916 (revogado pela Lei n. 10.406, de 2002 - Novo Código Civil), está pautada numa visão de cidade enquanto conjunto de propriedades individuais e algumas áreas públicas, em que as relações entre os indivíduos são o foco do Direito e as limitações ao pleno exercício dos direitos de propriedade imobiliária são definidos meramente pelas limitações administrativas, principalmente em virtude das relações de vizinhança, o que caracterizava uma condução do processo de urbanização na ótica dos interesses privados (FERNANDES, 1998, p. 3-14).

aprovado pela Lei nº 10.257/2001, atrelou o conceito ao desenvolvimento social das cidades e à redução das desigualdades, por meio da persecução de diretrizes, tais como: a garantia do direito a cidades sustentáveis, ou a compatibilização do desenvolvimento urbano com o direito ao meio ambiente - direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as gerações presente e futura; a ordenação do controle do uso do solo - de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos e a proximidade de usos incompatíveis, etc. -; a promoção da justa distribuição entre benefícios e malefícios do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos públicos que agreguem valor à propriedade privada e a redução da especulação imobiliária; dentre outros.

O planejamento urbano, nessa concepção, passa a perseguir objetivos sociais, a buscar a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida urbana, a partir da construção de uma ética urbana, pautada em novos paradigmas de planejamento e gestão. Por sua vez, os planos diretores municipais passam a expressar esses novos conceitos.

VII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um exercício de síntese, abordamos algumas concepções de planejamento aplicáveis às cidades, ao longo dos tempos. De tais abordagens, voltadas ao enfrentamento dos problemas urbanos, seja a partir de uma concepção de modelos ideais de cidade ou a partir dos problemas reais existentes, resulta a conclusão de que o planejamento pode servir aos objetivos mais diversos, a depender da forma como é concebido e implementado.

Instrumentos como o **zoneamento**, que, durante muito tempo foram utilizados para materializar interesses econômicos e de classes, servindo à segregação social, passam a ser, sob uma nova ótica de planejamento, ferramenta utilizada para assegurar espaços na cidade para moradia de interesse social (zoneamento inclusivo), justamente para os mais pobres.

Por sua vez, o planejamento politizado, fundado na participação social, em substituição ao planejamento regulatório, centrado na figura do Estado, surge como proposta de enfrentamento das desigualdades socioespaciais, da segregação e da informalidade urbana, a partir da abertura de espaços de participação social, sobretudo aos mais vulneráveis. Se antes expressões como “zoneamento”, “ordem”, “racionalidade”, “harmonia” foram destaque, agora a “orientação social dos investimentos públicos”, o “combate à especulação imobiliária”, a “justa distribuição de benefícios e ônus”, a “gestão social”, dentre outras expressões, passam a ocupar posição central no debate. Rompeu-se com um planejamento centrado na figura de técnicos em gabinetes, para um planejamento participativo, que toma as ruas e bairros e incorpora toda uma gama de atores envolvidos na produção dos espaços urbanos, e não somente aqueles com maior acesso às instâncias de poder.

De tudo o que expusemos, resta a conclusão de que pensar a cidade jamais foi tarefa simples.

Ao longo dos anos, o espaço urbano foi produzido e transformado segundo as concepções em voga, e Brasília é uma forte expressão dessas concepções, uma vez que foi pensada sob a ótica modernista, que por sua vez expressa o planejamento progressista, sem deixar de sofrer influência, ainda, do planejamento culturalista.

De planos centrados na figura dos técnicos de governo, como comumente ocorria até os anos 90, o novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF, aprovado em 2009, já é uma expressão das novas concepções de planejamento participativo, sob o princípio constitucional da função social da propriedade. Muito embora se possa questionar a efetividade dessa participação, o fato é que a sociedade possui esse direito assegurado no próprio Estatuto da Cidade, que embasa a formulação dos novos planos diretores e, no caso de Brasília, em sua própria Lei Orgânica.

Apesar do surgimento de concepções diversas e até mesmo antagônicas, é possível aliar interesses e pactuar o crescimento e desenvolvimento urbano de forma a contemplar não somente os setores econômicos (planejamento estratégico), mas, ainda, um modelo de desenvolvimento que integre as interfaces social e ambiental (planejamento politizado). O planejamento urbano deve ser empregado para reduzir as mazelas urbanas, qualificar o ambiente, promover melhorias ambientais, enfrentar os problemas de mobilidade e de violência, o que por si é capaz de promover a cidade, tornando-a mais atrativa a investimentos e, ao mesmo tempo, mais justa e igualitária para a grande maioria da população brasileira, uma vez que a cidade tornou-se o local majoritário de concentração de pessoas.

Por derradeiro, muito embora as formas de planejamento atuais preconizem a participação como ferramenta essencial para a construção e transformação dos espaços urbanos, o fato é que se faz necessário criar mecanismos de monitoramento dos planos diretores, a fim de que as boas intenções se transformem, de fato, em boas práticas e provoquem modificações reais na estrutura urbana, assegurando espaço para todos, independentemente da renda, e oportunidades de lazer, transporte, trabalho, educação, etc.

Nesse sentido, se, por um lado, houve um avanço na superação de formas de planejamento elitistas, idealistas e desvinculadas da realidade concreta, por outro lado, é necessário que o planejamento participativo tenha, na prática, maior efetividade. Em outras palavras, é preciso evitar que os novos planos diretores, concebidos sob a ótica da função social da propriedade e da cidade, sob a batuta da participação social, convertam-se em meras peças de ficção e não representem os avanços que a sociedade almeja, tanto no que tange à redução da informalidade urbana, quanto ao acesso a terra urbanizada, equipamentos públicos e oportunidades.

Portanto, no momento atual em que se discutem instrumentos complementares ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), tais como o

Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e, nos próximos anos, a revisão do próprio PDOT, é fundamental entendermos como as concepções de planejamento resultam por influenciar na própria forma que a cidade adquire.

Além de pensar a cidade e planejá-la, entretanto, é preciso assegurar que o planejamento tenha efetividade, saia das folhas e das leis para ganhar as ruas, de sorte a construirmos espaços urbanos com mais qualidade.

VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. RJ: Vozes, 2007.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (coordenação). Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3ª ed. Brasília, 2005.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma "máquina de crescimento urbano"? O social em questão – Ano XVI, nº 29. 2013. Disponível em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/4artigo29.pdf>.

CASTELLS, Manuel. Capítulo 6: O espaço de fluxos. A sociedade em rede. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHOAY, Françoise. O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

CIDADE, Lúcia Cony Faria. Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal. In, Paviani, Aldo (org.). Brasília . gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Ed. UnB, 1998.

FERNANDES, Edésio. Cap. 1: Direito do Urbanismo: entre a cidade legal e a cidade ilegal. Publicado em Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, pp. 3-14.

JACOBS, Jane. Morte e vida de grandes cidades. SP: Martins Fontes, 2007.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. RJ: Vozes, 2007.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, 2000, vol. 14, n. 4. ISSN 0102-8839. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid+S0102-88392000000400004&script+sci_arttext&tl=. Acesso em 10 de setembro de 2007.

MATTOS, Liana Portilho. Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MONTE-MOR, Roberto; COSTA, Heloísa S. M. A cidade e a reestruturação mundial contemporânea: um roteiro de leitura. In: FERNANDES, Edésio *et all.* Evolução do Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006.

PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005 (Cap. 1: Análise Econômica da Política Urbana).

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania. Cap. VIII. In FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1988, pp. 169-202.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro, 2006.

VAINER, Carlos. Planejamento Urbano Democrático no Brasil Contemporâneo. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades; Lincoln Institute; IPPUR/UFRJ; CEF, 2005.