

PROCESSO HISTÓRICO DE ELABORAÇÃO E
REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS:
CRISE URBANA BRASILEIRA, A EMERGÊNCIA DE
MOVIMENTOS SOCIAIS E A BUSCA POR UMA REFORMA
URBANA BRASILEIRA

DEVELOPMENT OF THE HISTORICAL PROCESS AND REGULATION OF MUNICIPAL
MASTER PLANS: BRAZILIAN URBAN CRISIS, THE EMERGENCE OF SOCIAL MOVEMENTS
AND THE SEARCH FOR A BRAZILIAN URBAN REFORM

Gilliard Damasio Soares

Mestrando em Geografia e Meio Ambiente pela PUC-Rio

gilliard_damasiosoares@yahoo.com.br

Resumo:

Esse artigo tem como objetivo analisar e discutir a questão urbana brasileira a partir da segunda metade do século XX, suas causas, consequências e desdobramentos. Ele está dividido em três momentos: no primeiro buscamos mostrar como a crise econômica vivida pela sociedade brasileira em geral possibilitou a mudança de rumos nas discussões sobre a política urbana que vinha sendo adotada até então. Já no segundo momento, mostramos a emergência e importância dos movimentos sociais ligados a essa questão. Por fim no terceiro nós mostramos a atuação desses movimentos sociais pós-regulamentação dos Planos Diretores Municipais na Constituinte de 1988.

Palavras-chave: crise, movimentos sociais e Plano Diretor.

Resume:

This article aims to analyze and discuss the Brazilian urban matter from the second half of the twentieth century, its causes, consequences and developments. It is divided into three stages: the first sought to show how the economic crisis experienced by Brazilian society as a whole enabled the change of direction in discussions of urban policy that had been adopted so far. In the second time, we showed the emergence and importance of social movements linked to this issue. Finally in the third we show the performance of these post-regulation social movements of the Municipal Master Plans in Constituent 1988.

Key words: crisis, social movements and Master Plan.

1. Introdução:

Atualmente tem se discutido muito a questão da realidade urbana brasileira e da falta de um planejamento que possibilite uma melhoria na qualidade de vida da maior parte da população brasileira. E isso porque o modelo de planejamento urbano hegemônico que vem sendo adotado atualmente é realizado buscando atender apenas algumas parcelas da sociedade, o que acaba promovendo uma cidade marcada pela desigualdade e pela contradição entre áreas alvo das intervenções urbanas e áreas deixadas de lado por essas mesmas intervenções, gerando uma realidade urbana dual. No entanto, para analisar a realidade urbana brasileira atual é preciso discutir e entender o processo histórico recente de reivindicação por parte da sociedade civil em relação a essa questão urbana.

Na tentativa de entender a questão urbana brasileira e a atuação da sociedade brasileira nessa dimensão, esse artigo está dividido em três momentos ou partes: primeiramente apontamos como a crise econômica que atingiu o país nos anos 1980 contribuiu para o aumento da insatisfação popular, isso se deu ao fato dessa crise ter gerado graves consequências devido à estagnação econômica e ao corte das chamadas políticas sociais. Foi essa situação de crise que possibilitou a emergência das discussões em torno de uma outra proposta de política urbana para as cidades brasileiras. Já em um segundo momento, analisamos a importância e papel dos movimentos sociais ligados à questão urbana, principalmente o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana) e sua proposta de projeto de Emenda Constitucional sobre essa temática. Por fim em um terceiro momento mostramos os objetivos e estratégias após a aprovação dos Planos Diretores Municipais na Carta Constitucional de 1988.

2. A Crise Urbana Brasileira e a Precariedade Social como Fomentadora dos Planos Diretores Municipais.

A obrigatoriedade de formulação de um Plano Diretor Municipal para as cidades com mais de vinte mil habitantes não é tão recente, a mesma já existia desde a sanção da Carta Constitucional de 1988, realizada após uma longa intervenção de diferentes atores e grupos sociais, muitos dos quais, segundo

Santos Junior (1995), compunham o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana). Associado a isso, a maioria dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro nos anos 2000 já tinham elaborado os seus respectivos Planos Diretores através de parcerias ou da contratação de empresas de consultoria para tal. Esse aumento do número municípios que possuíam Planos Diretores é, por sua vez, resultado da sanção em 21 de junho de 2001 pelo Governo Federal, no mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso, da Lei número 10257/01, também conhecida como Estatuto das Cidades, que definia as diretrizes gerais, norteadoras e necessárias e estabelecia como dever a elaboração dos Planos Diretores Municipais para todos os municípios que atendessem as exigências impostas já na Constituição de 1988 e que foram ratificados por essa Lei Federal.

Entretanto, é preciso ressaltar que essa obrigatoriedade de formulação dos Planos Diretores Municipais não surgiu do nada ou, muito menos, por uma vontade generalizada e também espontânea dos representantes da sociedade brasileira, responsáveis pelo processo de formulação da Carta Constitucional de 1988, buscando assim estabelecer parâmetros legais para o planejamento equilibrado das cidades brasileiras como um todo. Essa obrigatoriedade é, na verdade, resultado do momento denominado por vários grupos da sociedade civil brasileira, entre os quais o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), como crise urbana brasileira. Crise urbana essa, gerada, segundo vários atores da questão urbana, pela conjuntura política e econômica vivida pela maior parte da sociedade brasileira a partir da segunda metade do século XX e principalmente nas décadas de 1980 e 1990.

Portanto, a obrigatoriedade de formulação dos Planos Diretores Municipais foi uma resposta e vitória de diferentes setores da sociedade civil na luta, em escala nacional, por mudanças nos rumos do planejamento urbano, até então, adotado no país e, conseqüentemente, o resultado da busca pela construção de uma cidade diferente daquela que vinha sendo construída até aquele momento: uma cidade sem qualquer instrumento legal que norteasse o seu desenvolvimento e que, portanto, não levava em consideração, segundo

esses grupos da sociedade civil brasileira, o bem estar de sua população como um todo.

Contudo, é preciso fazer uma importante ressalva: essa crise urbana brasileira não foi gerada apenas pela conjuntura política e econômica do Brasil a partir da segunda metade do século XX e principalmente a partir dos anos 1980 como vários atores (entre eles o MNRU) defendiam. Muitas cidades brasileiras como o Rio de Janeiro antes mesmo desse período já apresentavam uma realidade urbana caótica. Mas essa crise urbana brasileira, que foi agravada a partir desse período, é resultado da própria lógica maior e contraditória de ampliação da acumulação no modo capitalista de produção e de seu constante quadro de instalação e superação de crises. Como mostra Harvey (2011, 2014) esse quadro de crise constante é resultado do próprio processo de acumulação do capital. Ela ocorre pela relação desigual entre capital e trabalho já que: ao mesmo tempo que o capitalista precisa do trabalhador para consumir, aquele mesmo ator e/ou grupo busca gerar desemprego e/ou desvalorizar esse mesmo trabalhador para ampliar sua mais valia (diferença entre o valor da produção e o salário pago).

No entanto, muitos grupos da sociedade civil que surgiram a partir da discussão sobre a situação da cidade brasileira na década de 1980, defendiam a ideia de que foi após a tomada de uma série de empréstimos desde a década de 1950 e, principalmente, durante o período do regime militar (que tinha como um dos principais objetivos a ampliação e dinamização da economia do país) e da obrigação por parte do governo brasileiro (a partir de então) de pagar elevados juros, fruto desses empréstimos tomados indiscriminadamente, que essa crise urbana foi, de fato, instalada no Brasil.

Cardoso (1997) afirma que esse aumento acentuado da dívida externa brasileira a partir da segunda metade do século XX – influenciado pela mudança na conjuntura econômica internacional estimulada, principalmente (embora não apenas), pelas duas crises do petróleo (1973 e 1979 respectivamente) que abalaram profundamente a economia mundial nesse momento e, conseqüentemente, também a economia brasileira através do

aumento vertiginoso dos juros aplicados aos empréstimos concedidos aos diferentes governos brasileiros – foi decisiva para esse quadro de crise urbana brasileira.

Mas (como já dissemos antes) não foi apenas por isso. É preciso ressaltar que as profundas transformações que marcaram o processo de acumulação do capital nesse período, resultando em grandes mudanças na conjuntura política e principalmente econômica mundial foram fundamentais para essa mudança brusca na economia brasileira. Sobre a nova conjuntura que estava emergindo naquele momento Cardoso (1997) afirma ainda que para lidar com o aumento acentuado da dívida externa e se adaptar a nova realidade econômica mundial, a solução encontrada pelo governo brasileiro a partir de então foi o corte de gastos e a tentativa de reequilibrar as contas públicas (solução igual a que o Governo Federal vem tentando adotar atualmente, mas será que esse corte é o melhor ou ainda o único caminho para tentar superar esse quadro de crise? Acreditamos que não).

Segundo ele, as primeiras a sofrerem com esses cortes de gastos foram as chamadas políticas sociais tais como saúde, educação, segurança, habitação, etc.:

Essa situação tem reflexos diretos sobre as possibilidades de ação do estado, que passa a cortar gastos para reequilibrar as contas públicas, premidas de forma crescente pelo déficit, levando gradativamente a paralisia do setor público. Esta se manifesta principalmente através de uma crescente deterioração das políticas sociais, as primeiras a sentir os efeitos da crise fiscal (...). (CARDOSO, 1997, p.80)

No entanto, para Maricato (1997) essa chamada crise urbana brasileira foi, na verdade, fruto de uma tentativa não efetivada (que em alguns países, segundo ela, deu certo) de criar no Brasil uma macroestrutura visando adequar o processo de acumulação capitalista ao avanço das lutas trabalhistas, chamado por muitos autores de O Estado de Bem Estar Social, e denominado por alguns como Veltz (1992, 1996) e Mattos (1997) de “Os Trinta Gloriosos” (período de 1945 a 1975). Segundo a autora, no caso brasileiro esse modelo foi, em geral, apenas ideologicamente adotado e, na prática, se restringiu a

poucas cidades como, por exemplo, no ABC paulista, já que o Estado Brasileiro estimulava o processo de acumulação, mas reprimia o avanço das lutas por melhorias da classe trabalhadora. Contribuindo, assim, para o aumento das disparidades sociais que já eram gritantes na realidade brasileira.

Sendo assim, a crise urbana brasileira que para Cardoso (1997) foi consequência do endividamento e do corte nas políticas sociais é, entretanto, para Maricato (1997) fruto da não realização desse modelo de “Bem Estar Social” na realidade brasileira, associada ao declínio e transição desse período chamado por alguns de “glorioso” na conjuntura internacional, o que afetou diretamente a política e a economia brasileiras. Contudo, segundo Harvey (1992), o que aconteceu não foi um declínio, mas sim uma profunda mudança no modelo econômico na escala global, sustentada por uma profunda reestruturação dos meios de transporte e comunicação. Fator que possibilitou a transição de uma conjuntura econômica pautada no modelo fordista rígido e com relações em uma escala macro (o modelo fordista era sustentado por um tripé: o grande capital convivia com um Estado fortemente regulador e com uma grande e organizada classe trabalhadora), para uma conjuntura econômica pautada em um modelo neoliberal de produção flexível. Esse último, dotado de novas relações políticas, econômicas e sociais, e sustentado por um Estado bem menos regulador que naquele.

A partir dessa nova conjuntura outro tripé baseado na flexibilização foi estabelecido, organizado e contribuiu para modificar profundamente as relações entre capital e trabalho¹ e ampliar a dependência econômica e as desigualdades espaciais a partir da: flexibilização da produção, do produto e do trabalho em várias dimensões e escalas.

1 Um exemplo dessa mudança nessa relação entre capital e trabalho na realidade brasileira é a ampliação da dependência de algumas áreas em relação a outras centralizadoras, gestoras e difusoras de ordens e ideias como no caso de Duque de Caxias e vários outros municípios da RMRJ que a partir da segunda metade da década de 1990, com sua maior dinamização econômica, se tornaram mais integrados e, portanto, também mais dependentes da economia da cidade do Rio de Janeiro que, segundo Oliveira (2006), é historicamente a metrópole mais centralizadora do país.

No Brasil, desde a segunda metade do século XX (período em que muitos grupos da sociedade civil afirmam ter emergido na realidade brasileira essa profunda crise urbana) o que predominava era uma forte atuação estatal no âmbito do ordenamento das cidades. No entanto, essa atuação era realizada prioritariamente em nível nacional, e apenas através da implantação dos chamados “super planos” de crescimento econômico, que tinham como principal objetivo desenvolver um ordenamento e/ou nexos territorial capaz de ampliar a dinamização da economia brasileira. Portanto, na dimensão do planejamento urbano o que predominava eram esses “super planos”, em uma grande escala de atuação e realizados de forma tecnocrática e exógena tanto à realidade das administrações municipais quanto à realidade da maioria de sua população, ou seja, em seu desenvolvimento não existia uma preocupação com a realidade e as características particulares de cada local. Sobre esses grandes planos estatais de crescimento da economia brasileira e suas características a autora afirma que “Nos anos 60 foram produzidos super planos, fortemente detalhados, contendo diretrizes e recomendações para diversos níveis de governo.” (1997, p.119), no entanto, “Os planos tecnocráticos, [eram] resultado de um saber que vinha de fora do município, que ignorava a opinião da população (...)” (Ibid, p.119).

Sobre esse tipo de planejamento urbano tecnocrático e exógeno aos municípios, adotado no Brasil desde a segunda metade do século XX podemos afirmar que ele é marcado por inúmeras contradições, já que segundo Maricato (1997),

(...) Durante esse período [a partir da segunda metade do século XX], o planejamento urbano no Brasil alimentou muitas e diferentes atividades intelectuais: teses, dissertações, congressos, reuniões, cursos. Foi exatamente o período em que as grandes cidades brasileiras mais cresceram ...fora da lei. De qualquer lei, de qualquer plano, a tal ponto que podemos constatar que nos anos 90 cada metrópole brasileira abriga outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte das nossas cidades são **não cidades**: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas contam apenas com o transporte precário, a luz e a água. E é notável como essas atividades referidas, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada da realidade que estava sendo construída. Mesmo a produção acadêmica de esquerda esteve mais voltada para o que se passava nos Estados Unidos e na Europa do que para o que ocorria no Brasil urbano que crescia, comprometendo fortemente o

meio ambiente e as condições de vida da maioria da população. (Op. cit., p. 120, grifo da autora)

3. A Emergência de Movimentos Sociais e a Busca por uma Reforma Urbana.

Foi essa conjuntura urbana – marcada por contradições e responsável pelo crescimento de cidades no Brasil com realidades distintas, no entanto, complementares, já que eram e ainda são dessas chamadas “não cidades” que sai a maior parte da mão de obra e grande parte do mercado consumidor que atende às demandas e, portanto, que contribui para o funcionamento da cidade enquanto local privilegiado para a acumulação – que contribuiu para o surgimento e fortalecimento em escala nacional na década de 1980 de diferentes movimentos que buscavam (pelo menos no plano do discurso) uma mudança significativa, além de melhorias consistentes para a vida da população brasileira em geral.

Logo, foi em meio a essa conjuntura que a pressão exercida por diferentes segmentos da sociedade civil brasileira se intensificou a partir de então para o sentido de revalorização da esfera política através da redemocratização do país e da “reabertura” na dimensão econômica. Essas transformações na sociedade brasileira foram sustentadas, segundo Cardoso (1997), pelo então recente processo social formador de novos fenômenos sociais e novos sujeitos, e esses, por sua vez, eram resultado de uma nova cultura política que estava emergindo em todo o país.

A análise da atuação desses movimentos na política brasileira nesse momento dotava os mesmos de grande potencialidade de transformação social em escala nacional, já que, segundo Cardoso (1997),

Os movimentos são apontados como portadores de um impacto transformador por apresentarem demandas que contrariam a lógica de atuação do Estado autoritário capturado pelos interesses capitalistas. A novidade desses movimentos vem do fato de serem populares, alternativos, autônomos e espontâneos (não institucionais e não dirigidos de fora), rompendo assim com o dirigismo ou com o populismo que até então caracterizavam a ação política entre as classes populares. (Op. cit., p.81)

Essa transformação proporcionada por esses movimentos na realidade brasileira se dava, segundo o mesmo autor, sustentada em aspectos como: a crítica ao autoritarismo e a negação do planejamento urbano sustentado nele e puramente tecnocrático e exógeno à realidade local. Buscava-se então estimular a revalorização do político e esse implicava uma significativa mudança na ação do Estado. Mudança essa, que deveria acontecer de maneira que atendesse às demandas da população das cidades brasileiras como um todo.

No entanto, devemos ressaltar que esse potencial transformador desses movimentos sociais que emergiram a partir da década de 1980 ainda não se converteu em realidade para a maior parte da população da grande maioria das cidades brasileiras, já que em cidades como Duque de Caxias, onde a política desenvolvida pelo poder público local ainda é marcada pelo não atendimento às demandas e necessidades da maior parte da sua população, visto que essa última, na maioria das vezes, ainda tem ficado a mercê de uma ação consistente por parte dos diferentes governos locais que vêm se sucedendo até o momento atual no sentido de melhorias em sua qualidade de vida. Soma-se a essa prática política comum em cidades como Duque de Caxias o fato de os movimentos sociais na escala municipal, na maioria das vezes, não possuir uma atuação eficaz e muito menos em conjunto no intuito de tentar transformar sua realidade urbana desigual.

É, portanto, em meio a esse cenário de redemocratização do país que uma infinidade de atores sociais (até então reprimidos), como partidos de esquerda e instituições que representavam interesses de diferentes minorias, ganharam força e novos movimentos como o MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana) surgiram buscando o atendimento de várias demandas até então deixadas de lado pelo poder público. Esse processo de fortalecimento de antigos e surgimento de novos atores sociais foi ampliado com o início das discussões em torno da formulação da Carta Constitucional de 1988.

Sobre a formulação da Carta Constitucional Cardoso (1997) afirma que:

(...) Todos os setores da sociedade organizada se viram frente ao desafio de gerar propostas concretas relativas aos temas de seu interesse e que fossem, ao mesmo tempo, politicamente eficientes e tecnicamente consistentes. Durante esse processo, assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e ideias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira em seus diferentes aspectos. (Ibid., p. 87)

É, portanto, em meio e a partir desse contexto de possibilidade de apresentação de emendas populares na Constituinte de 1988 e buscando propor uma nova política urbana. Política essa, sustentada sobre novos parâmetros, que surgiu no Rio de Janeiro e depois ganhou força principalmente no Estado de São Paulo o MNRU. Esse movimento possuía, segundo Cardoso (1997), uma importante característica: a união de diferentes sujeitos da dimensão urbana (inquilinos, posseiros, moradores de favelas, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc.) com diferentes objetivos e que, portanto, buscavam mudanças em diferentes aspectos como: a questão da terra, da moradia, do planejamento urbano e do direito. Mostrando a grande amplitude, importância e abrangência desse movimento nas discussões em torno da Constituinte.

Cardoso (1997) então mostra os princípios gerais sobre os quais foi baseada a proposta final desse movimento:

Primeiro: obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos (sobre esse princípio fundamental é que, segundo o autor, essa proposta de emenda constitucional foi baseada, e foi através dele que novos direitos vinculados a uma condição de vida urbana digna, associada ao princípio de justiça social, foram então definidos).

Segundo: submissão da propriedade a uma função social (através desse princípio buscava-se impor limites à hegemonia exercida sobre a propriedade privada urbana). Segundo o autor, “Pressupõe, portanto, o estabelecimento de instrumentos que fortaleçam a regulação pública do uso do solo, de modo que a propriedade privada e pública daquele direito não prejudique o interesse coletivo.” (CARDOSO, 1997, p. 89).

Nesse princípio fica claro que o objetivo do movimento não era desconstruir a ideia de propriedade privada, instrumento que legitima a produção desigual do espaço urbano, mas sim reafirmá-la através de instrumentos de regulação fundiária do solo urbano.

Terceiro: direito à cidade. Sobre esse princípio o autor afirma que o seu principal intuito era a construção de:

(...) um modelo mais igualitário de vida urbana dentro de uma visão de cidade como produto histórico e fruto do trabalho coletivo. Pressupõe a adoção de uma política redistributiva que inverta prioridades relativas aos investimentos públicos e se traduz na garantia de acesso de toda população aos benefícios da urbanização. (Op. cit., p. 1997)

Deve-se ressaltar, no entanto, que, embora seja apontado esse princípio denominado direito à cidade, esse movimento não propôs instrumentos necessários para que o mesmo pudesse ser efetivamente alcançado.

E quarto: a gestão democrática da cidade (através desse princípio buscava-se, por meio da institucionalização, uma ampliação do direito de participação direta da população no processo de gestão urbana, de forma a complementar a democracia representativa adotada no país). O autor afirma que para o MNRU esse processo se concretizaria na formulação de leis e na elaboração de políticas urbanas que priorizassem a participação de entidades comunitárias nas decisões municipais. Sobre esse modelo de participação popular, podemos afirmar que o mesmo é contraditório assim como a própria estrutura social baseada no modo de produção capitalista que lhe constrói, já que, como Santos Junior (1995) mostra, há simultaneamente um estímulo à participação popular, mas o exercício do poder e das decisões pelo povo ocorrem apenas por meio da eleição de representantes, ou seja, de maneira indireta.

Santos Junior (1995) mostra ainda que a Constituição Federal de 1988 votada e aprovada estabeleceu e estimulou a participação popular apenas na esfera política, excluindo essa mesma participação popular das decisões de caráter econômico. E prossegue ainda afirmando que essa participação não se

daria em todas as esferas de governo, já que, segundo ele, “Cabe registrar, porém, a ausência de qualquer mecanismo de controle e participação popular na esfera do poder Judiciário.” (Op. cit., p. 50), já que todas as tentativas de efetivação da participação popular nessa esfera foram dificultadas. Entretanto, é preciso destacar que o autor relativiza essa não participação popular no judiciário ao não apontar, por exemplo, o importante papel desempenhado pelo Ministério Público como instrumento jurídico representativo para a atuação da sociedade civil nessa esfera.

Finalmente, após os debates e todo o processo de formulação da Carta Constitucional o que se viu foram resultados contraditórios em vários temas abordados. Embora setores progressistas tenham sofrido derrotas em temas importantes como a reforma agrária, a Constituição de 1988 inovou ao atender a uma série de direitos e garantias ao propor novas diretrizes em diferentes segmentos. No que diz respeito à política urbana, após idas e vindas, o MNRU teve algumas de suas propostas incorporadas no texto final do capítulo específico sobre a política urbana no Brasil. Esse capítulo atribuía especificamente aos municípios a responsabilidade sobre esse tema a partir da obrigatoriedade de formulação de um Plano Diretor Municipal associado à ideia de função social da cidade e, conseqüentemente, da propriedade privada do solo urbano.

Sendo assim, os municípios tiveram sua importância e poder ampliados significativamente, já que antes da aprovação da Carta Constitucional de 1988 esses eram vistos apenas como unidades administrativas dos seus respectivos estados. Em outras palavras, não lhes cabia a responsabilidade de propor e/ou formular leis (papel que era atribuído aos legislativos estaduais), mas se limitavam apenas a administrar as particularidades locais respeitando as leis sancionadas nos níveis Federal e Estadual de governo. No entanto, a partir da sanção da Constituição de 1988 os municípios passaram a ser considerados como unidades políticas e ganharam, conseqüentemente, o direito de elaborar seu próprio conjunto de leis: as chamadas Leis Orgânicas (desde que sua formulação estivesse de acordo e/ou complementando tanto a Constituição

Federal quanto a Carta Constitucional da unidade federativa que o município fizesse parte). A partir de então ficaram bem definidas as competências dos diferentes níveis de governo e foi atribuído ao nível Municipal, dentre outras funções, o dever de promover uma política e planejamento urbano adequados a sua própria realidade local. Sobre isso Cardoso (1997) afirma que:

Ao lado de sua capacidade legislativa, os municípios também passam a ter suas diferentes competências definidas mais claramente na nova Carta Constitucional. São estabelecidas como competências comuns à União, estados e municípios: a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação das florestas, fauna e flora; a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (Op. cit., p. 92)

4. Pós-Constituinte: a Busca por Novas Estratégias para a Atuação, Agora nos Níveis Estadual e Municipal de Governo.

Após o processo constituinte e a avaliação tanto dos ganhos quanto das perdas de suas propostas em âmbito nacional o MNRU estabeleceu como nova estratégia a luta tanto no nível Estadual (buscando intervir na formulação das Constituições Estaduais) quanto no nível Municipal, já que a partir de então começou a haver a necessidade de formulação nesses últimos tanto das Leis Orgânicas quanto dos Planos Diretores Municipais. Além dessa luta nesses dois níveis de governo o movimento ainda manteve-se, na tentativa de incorporação de suas propostas, na luta pela regulamentação (em nível Federal) de um projeto de lei que estabelecesse diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano no Brasil como um todo: O Estatuto das Cidades (sancionado em 2001).

Segundo Cardoso (1997), em relação a influencia do MNRU nas Constituições Estaduais dois avanços foram, segundo Cardoso (1997), alcançados: a temática sobre meio ambiente e a incorporação de vários

preceitos legais ampliando a competência legislativa dos estados sobre essa questão; e a definição da função social da cidade. Sobre essa última o mesmo autor afirma que ela:

(...) passa a ser entendida como direito à moradia, ao transporte, ao saneamento, à saúde, à educação, etc. Pode-se admitir que essa definição permite realizar uma inversão da lógica que prevaleceu na formulação da Constituição Federal, articulando a política urbana com o campo dos direitos e consagrando – no âmbito dos estados que os adotaram, mas também no campo jurídico – a noção de “direitos urbanos”. (Op. cit., p. 94)

Já no nível municipal essa influencia do movimento aconteceu na formulação tanto das Leis Orgânicas quanto dos Planos Diretores. Contudo, devido à infinidade de municípios e suas realidades distintas, Cardoso (1997) afirma que é muito difícil avaliar de forma rigorosa o grau de intervenção do MNRU nesse processo de maneira consistente em cada município. Em relação à formulação dos Planos Diretores Municipais, além do MNRU o autor afirma também que:

Deve-se mencionar ainda a importância dos planos do Rio de Janeiro e de São Paulo como modelos para outros municípios. Por incorporarem propostas da Reforma Urbana, por serem planos elaborados para os dois maiores centros urbanos do país e ainda pelo perfil político das administrações que os elaboraram, vieram a tornar-se referência no debate, o que levou seus responsáveis técnicos a disseminar suas ideias em vários municípios, a convite das administrações locais. (Ibid., p. 98)

Segundo Maricato (1997), tanto o Plano Diretor do município de São Paulo, quanto o Plano Estratégico (modelo de planejamento que começou a ser disseminado no Brasil a partir da década de 1990 e que tem como objetivo reestruturar a economia das cidades, a partir da transformação dessas em mercadorias e sua gestão como uma empresa) adotado no município do Rio de Janeiro, contribuíram para a ampliação do que ela chama de uma cidadania restrita (a oferta e atendimento apenas a uma parcela restrita de pessoas que vivem na cidade) e, conseqüentemente, para o aumento das desigualdades sociais e aprofundamento da situação de crise na realidade urbana brasileira. Mas oferta e atendimento de que? De uma série de serviços. A partir da fala tanto de Cardoso (1997) quanto de Maricato (1997) as pessoas que vivem na

cidade parecem ser vistas apenas como clientes a quem se deve prestar uma série de serviços urbanos, nesse contexto a cidade se torna um produto vendável para aqueles que podem pagar. Mas seria essa a melhor definição para direitos urbanos e cidadania?

No caso do Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro, a participação popular se deu, segundo a autora, apenas pela elite empresarial carioca e em sua formulação houve um forte estímulo ao que ela chama de otimismo, já que não se mencionou em momento algum os problemas que poderiam ser causados pela implementação desse modelo de planejamento urbano, mas apenas se enalteceu o seu suposto lado positivo: a resolução da crise instalada na cidade. Crise essa, vista, segundo a ótica daqueles que defendem a adoção desse tipo de planejamento urbano denominado estratégico, como um estímulo e possibilidade para o desenvolvimento econômico atual. Aliado a isso a autora afirma que se observou também nesse processo de elaboração desse modelo de Planejamento Estratégico na cidade a busca por uma trégua entre as diferentes classes sociais. Trégua essa, estimulada pelo marketing e pela promoção da parceria público-privada como melhor meio para superação da situação de crise até então instalada na cidade.

Já no caso de São Paulo a autora afirma que:

A proposta de Plano Diretor apresentada pela gestão Maluf (93-96) e posteriormente pela gestão Pitta (97), para a Cidade de São Paulo, ignorou a cidade ilegal (mais de 50% dos moradores do município que estão em favelas, loteamentos irregulares e cortiços) e ignorou também a relação entre circulação e uso do solo. Sem falar dos aspectos que não são exclusivamente urbanísticos: comércio informal, segurança, pobreza, saúde, educação... Para uma cidade que apresenta congestionamentos que somam, com frequência, mais de 200 km, a Secretaria do planejamento apresentou simplesmente um projeto de lei de zoneamento (aumentar o potencial construtivo e portanto adensar a ocupação do solo) na maioria do território da "cidade do mercado imobiliário legal". A isso se deu o nome de plano diretor de São Paulo. Mas é preciso reconhecer que os excluídos estavam lá, na introdução e na justificativa do projeto de lei.

Enquanto este "Plano Diretor" estava em discussão, um outro, não explícito, estava sendo implementado. Em 11 obras viárias a prefeitura gastou a incrível soma de US\$ 7 bilhões, aproximadamente, comprometendo a cidade com dívidas que iriam

inviabilizar até mesmo os serviços básicos da gestão seguinte. Dessas 11 megaobras, apenas duas não estavam no interior ou próximas da região que concentra os bairros de mais alta renda de São Paulo. Aparentemente, tratou-se da estratégia de construir uma “ilha de primeiro mundo” com condições de para abrigar a São Paulo, cidade mundial. (MARICATO, 1997, p. 124)

A consequência da adoção desse tipo de planejamento urbano desigual na cidade de São Paulo foi, segundo a autora, o descumprimento da lei que obrigava o município a investir em educação, o que gerou no mesmo nesse período uma grande evasão escolar. Além disso, outros fatores também contribuíram para o agravamento das desigualdades na cidade:

Os congestionamentos na cidade aumentaram, já que as obras viárias, voltadas para o automóvel, não obedeceram a um plano que pudesse dar mais eficiência ao transporte de massa. O sistema municipal de saúde piorou. A violência aumentou. (...)

Não se pode dizer, entretanto, que o cenário construído não teve eficácia ideológica: Maluf se firmou mais uma vez como um grande empreendedor (até nesse sentido, o “tocador de obras” lembra uma imagem arcaica, mas que ainda tem um sentido moderno no senso comum) e elegeu seu sucessor nas eleições municipais seguintes. (Ibid., p. 125)

5. Conclusão:

A obrigatoriedade de formulação dos Planos Diretores para grande parte dos municípios brasileiros na Carta Constitucional de 1988 foi resultado da participação efetiva de diferentes grupos da sociedade civil e com interesses gerais em comum em torno de uma mudança na política urbana brasileira até então adotada. Esses interesses em comum possibilitaram uma série de reivindicações em torno de uma proposta de reforma urbana na realidade brasileira. Realidade urbana essa, onde se materializou os efeitos da crise econômica que atingiu o país a partir da segunda metade do século XX.

Entretanto, mais do que analisar e discutir esse processo histórico de reivindicações que culminaram com a obrigatoriedade de formulação dos Planos Diretores Municipais é preciso refletir a questão urbana atualmente. Será que essa mobilização de diferentes atores sociais e suas reivindicações buscando mudanças no final dos anos 1980 se transformaram em realidade? Embora tenhamos tido avanços na política urbana brasileira, o que vemos

atualmente é, em geral, um quadro de descaso e abandono por parte dos governos em todos os níveis em relação à população. Logo, o que podemos perceber é que no cenário urbano brasileiro atual essas reivindicações e propostas feitas pelos vários movimentos sociais (principalmente o MNRU) ainda não se transformaram em mudanças consistentes e em benefícios reais para a população de várias cidades brasileiras como Duque de Caxias, na qual a maior parte da população ainda está às margens do suposto desenvolvimento urbano.

Mas e os movimentos sociais? Temos visto nos últimos anos um aumento da atuação de diferentes movimentos sociais, contudo, esses movimentos têm cometido dois erros fundamentais:

Primeiro: as pautas e demandas são apenas pontuais, ou seja, a maioria dos movimentos sociais têm se preocupado e reivindicado aspectos para sua necessidade mais imediata. É claro que é por meio dessa necessidade imediata e pontual que as demandas radicais (que estão ligadas a raiz da questão) podem ser alcançadas, mas o grande erro é se dá por satisfeito com o atendimento dessas questões pontuais como aconteceu com as chamadas “Jornadas de Junho” (momento em que grande parte da sociedade civil brasileira, insatisfeita principalmente com o aumento abusivo das passagens dos transportes públicos e com a realização da Copa das Confederações e principalmente com a Copa do Mundo de Futebol 2014, mas assim que os preços das passagens voltaram ao valor anterior logo as manifestações perderam a força e o engajamento).

E segundo: é preciso entender que não se pode negociar com o Estado já que esse último, vai até ceder em parte, mas nunca vai possibilitar uma mudança radical que supere a estrutura social pautada na desigualdade entre aqueles grupos que detêm os meios de produção e aqueles grupos que precisam vender sua força de trabalho para sobreviver. Em outras palavras, esse modelo de Estado, que no discurso governa para o bem estar coletivo, na prática governa para manter uma estrutura social pautada na desigualdade e

isso porque como diz um ditado popular: ele até está disposto perder os anéis, mas jamais os dedos.

6. Referencias Bibliográficas:

CARDOSO, Adauto Lucio. **Reforma Urbana e Planos Diretores: Avaliação da Experiência Recente.** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XI, nº 1e 2, 1997, p.79- 111.

MARICATO, Ermínia. **Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XI, nº 1e 2, 1997, p. 113-130.

HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

_____, David. **O Enigma do Capital: e as Crises do Capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____, David. **Diecisiete Contradicciones y el Fin del Capitalismo.** Quito: Editorial IAEN, 2014.

MATTOS, Carlos A. de. **Evolución de las Teorías Del Crecimiento y Crisis de la Enseñanza Urbano-Regional.** Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, 1997.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. In: **Mudanças no Espaço Metropolitano: Novas Centralidades e Dinâmicas espaciais na Metrópole Fluminense.** OLIVEIRA, Floriano José Godinho de; SILVA, Cátia Antônia da; FREIRE, Désirée Guichard (Orgs.). **Metrópole: Governo, Sociedade e Território.** 1 ed. Rio de Janeiro: DP&A: FAPERJ, 2006, v.I, p.79-97.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Reforma Urbana: por um Novo Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades.** Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

VELTZ, P. **Híerarchies et Réseaux. Les Nouveaux Paradgmes de la Géographie Économique.** Paris:Presses Universitaires de France, 1992.

_____, P. **Mondialisation, Villes et Territoriores**. Paris: Presses
Universitaires de France, 1996.