

## **Planejamento urbano: para quê e para quem?<sup>1</sup>**

Angela Moulin S. Penalva Santos<sup>2</sup>

**Resumo:** O planejamento urbano foi um instrumento de ordenamento do espaço urbano de grande prestígio, mas a partir da década de 1980, perdeu prestígio com a perda de protagonismo do poder público após a crise do Estado de Bem-Estar Social, acontece que nos últimos anos, em especial no Brasil o planejamento urbano está deixando de ser uma política tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do Estado, para se identificar com um processo político no qual participam os atores sociais.

**Palavras-chave:** O planejamento urbano instrumento de ordenamento do espaço urbano.

**Abstract:** Urban planning was a tool for planning of the urban area of great prestige, but from the 1980s, fell out of favor with the loss of leadership of the government after the crisis of the State Social Welfare, it happens that in the last years, especially in Brazil urban planning is no longer a technocratic policy solely the responsibility of the State to identify with a political process in which the social actors involved.

**Keywords:** City planning tool for planning of urban space.

---

<sup>1</sup> Este artigo foi muito beneficiado com as críticas de minha colega do IFCH/UERJ Maria Josefina Gabriel Santana e do mestrando de Direito da Cidade (Pós-Graduação em Direito, UERJ) Rafael Alves. Nenhum dos dois é responsável pelos erros e omissões ainda presentes, de inteira responsabilidade da autora.

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Direito, UERJ

## I - Introdução

O planejamento urbano foi um instrumento de ordenamento do espaço urbano de grande prestígio, o que levou ao surgimento de muitos cursos de pós-graduação, necessários para alimentar a demanda por planejadores. A partir da década de 1980, entretanto, perdeu prestígio *pari passu* com a perda de protagonismo do poder público após a crise do Estado de Bem-Estar Social.

Apesar disso, a sociedade espera que o poder público intervenha na organização das cidades e melhore as condições de sua reprodução. “Falta planejamento urbano”, reclama a imprensa, fazendo eco às expectativas da população a propósito da crise da moradia popular; da ineficiência dos transportes urbanos; da falta de saneamento e do tratamento do lixo urbano; do recrudescimento da violência urbana etc.

Hoje, o planejamento urbano está deixando de ser uma política tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do Estado, para se identificar com um processo político no qual participam os atores sociais. Esta mudança, no entanto, é percebida como ineficácia do poder público em controlar a expansão urbana. Mas é preciso considerar que esta expansão está muito concentrada em algumas cidades de médio e grande porte, nas quais a participação de pobres vem crescendo proporcionalmente mais na população urbana. Este fenômeno suscita o agravamento das tensões sociais que se manifestam nas cidades, demandando maior controle público sobre o território, o que se choca com as políticas de reforma do Estado. Nestas condições, o planejamento urbano tem sido colocado em xeque, bem como tem sido questionado quanto a quem se dirige: à parcela da população que vive em áreas urbanas regulares ou a toda a população, aí incluído o crescente número de pobres, que vivem em áreas jurídica e urbanisticamente irregulares?

Este estudo constitui uma tentativa de explicar o que se passou com o planejamento urbano ao longo do tempo e quais atores intervêm no ordenamento urbano. Trata-se de uma abordagem que tem o foco no poder público, já que este era o ator protagonista do

planejamento urbano em seus primórdios mas perdeu condições políticas e financeiras de se manter como o condutor do processo do planejamento. O artigo está dividido em quatro seções, a primeira das quais é esta introdução; na segunda são abordadas as transformações na interpretação do planejamento urbano; a terceira seção é dedicada à análise das mudanças no papel do Estado e de sua condição de protagonista do planejamento urbano; na quarta, foram feitas algumas reflexões, à guisa de conclusão.

## **II - Interpretando as diferentes abordagens sobre o planejamento urbano**

Desde sua emergência, o planejamento urbano vem sendo reinterpretado. Inicialmente, foi identificado como um instrumento de política higienista, que visava combater a disseminação de doenças infecto-contagiosas por meio de obras públicas; mais tarde, foi utilizado para difundir o urbanismo tecnocrático-modernista, caracterizado pela magnificação do poder da tecnologia e de um paradigma replicável em qualquer cidade; a intensificação do crescimento da população urbana suscitou, por sua vez, o surgimento de movimento sociais urbanos que colocaram em xeque a atuação do Estado e do planejamento tecnocrático, passando a defender que o poder público se tornasse um instrumento de garantia do acesso à cidade pela população de baixa renda; mas a incapacidade financeira do Estado em responder positivamente a este desafio suscitou a defesa de parcerias com o empresariado para promover projetos que ficaram associados à visão do planejamento com empreendedorismo urbano. Abordaremos os principais aspectos de cada uma dessas concepções de planejamento urbano.

### *a) o planejamento urbano entendido como problema sanitário*

O planejamento urbano surgiu como um instrumento de política para enfrentar as transformações sociais, políticas e econômicas derivadas da emergência da sociedade de base urbano-industrial. A crescente urbanização da população e o significativo crescimento demográfico de algumas cidades tornaram necessários políticas públicas de controle do uso do solo urbano, programas habitacionais e demais infra-estruturas urbanísticas.

Ao longo do século XX, novos e complexos problemas surgiram em função da alta densidade demográfica em algumas cidades, fazendo emergir problemas que somente poderiam ser enfrentados com soluções coletivas, como são os casos do saneamento e do transporte urbano. Tais soluções, no entanto, tornaram necessário superar a concepção liberal do Estado, tornando-o um ator legítimo na implementação de políticas públicas, o que constituía um enorme desafio em sociedades que se afirmaram sob o domínio do liberalismo político e econômico.

A ampliação do papel do Estado para incluir o ordenamento das cidades manifestou-se inicialmente por meio de reformas urbanas, verdadeiras “cirurgias urbanas”, que envolviam obras públicas que redesenharam cidades, ampliando os espaços públicos e introduzindo crescente segregação espacial: as áreas beneficiadas com as obras passariam a receber usos do solo mais nobres, enquanto a população de menor renda era deslocada dali. Esse processo teve seu paradigma na reforma de Paris, na França do II Império.

No Brasil, assim como na França, o planejamento urbano surgiu como uma necessidade emanada das políticas de saúde coletiva que justificavam a destruição das construções decadentes e urbanisticamente desordenadas, que favoreciam a disseminação de doenças infecto-contagiosas. Nesse processo, as moradias degradadas e densamente ocupadas deveriam ser demolidas para que fossem construídos novos espaços urbanos que favorecessem a iluminação solar e a ventilação. Esses novos espaços, nunca é demais sublinhar, levaram ao encarecimento da terra urbana e ao enobrecimento do território, resultando na expulsão dos residentes que não pudessem suportar a majoração dos custos fundiários.

A população expulsa deslocou-se em direção aos espaços menos valorizados e mais distantes, o que pôde ser compensado com a expansão da malha de transportes urbanos, como ocorreu em Paris, mas não no Rio de Janeiro. No então Distrito Federal, a solução que a população de baixa renda encontrou foi deslocar-se em direção à periferia urbana ou ocupar os morros localizados próximo ao Centro da cidade, onde se concentravam os

empregos. Esta estratégia resultou numa crescente segregação socioespacial que se acentuou diante da inexistência e/ou insuficiência de investimentos públicos que melhorassem as condições de reprodução social dessa população.

Esse planejamento urbano higienista teve no médico sanitaria o ator que deu respaldo científico à intervenção estatal no espaço urbano. Na Reforma Pereira Passos, por exemplo, o sanitaria Oswaldo Cruz conseguiu superar os obstáculos da concepção liberal de defesa do espaço doméstico como esfera privada, fora do alcance do poder público, e tornar obrigatória a vacina contra a febre amarela. Essa medida foi contestada por facultar a entrada dos “cafajestes de esmeralda” nos lares para “inocular o veneno sacrílego nas nádegas de nossas esposas e filhas” (Barbosa Lima, *apud* MELO FRANCO, 1973). Essa vitória da ação interventora do Estado foi lograda não apenas como medida sanitária mas porque a disseminação de doenças infecto-contagiosas estava atingindo negativamente a economia, dado que muitos navios evitavam parar no Porto do Rio de Janeiro por medo de contágio das doenças.

#### *b) O planejamento urbano tecnocrático-modernista*

A intensificação do processo de urbanização da população levou o planejamento urbano a passar a ser identificado com a necessidade de propor soluções que permitissem o ordenamento do uso do solo em cidades em contínuo crescimento, especialmente em algumas grandes cidades, que atravessavam um rápido processo de metropolização. O período do Pós-Guerra deu enorme impulso ao crescimento urbano, demandando soluções que não eram compatíveis, por exemplo, com a produção artesanal da moradia unifamiliar.

Foi para responder a esses desafios que se desenvolveu uma concepção tecnocrática do planejamento urbano com base em argumentos do urbanismo modernista. Este concebia a cidade como resultado de quatro funções principais: morar, trabalhar, circular e de lazer (HALL, 1995). O planejamento passou a projetar a construção de espaços urbanos que articulassem essas funções.

O ator desse planejamento urbano era um técnico, arquiteto ou engenheiro, a quem cabia propor soluções que otimizassem o espaço urbano. Em face disso, essas soluções poderiam ser replicadas no espaço, barateando os projetos e permitindo atender um número muito maior de unidades habitacionais multifamiliares. Esse foi o motivo que levou tais soluções a serem recepcionadas tanto pelo urbanismo socialista quanto pelo urbanismo em países capitalistas. Como resultado, foram erigidos grandes blocos de edifícios à guisa de construir conjuntos habitacionais; nem todos, entretanto, providos de infra-estrutura urbanística.

Este tipo de urbanismo traz subjacente a idéia de que todos os residentes têm renda para adquirir em mercado suas moradias e demais necessidades para sua reprodução social. Em sociedades mais igualitárias, ele responde melhor aos desafios do planejamento urbano do que em sociedades como a brasileira, que são marcadas por fortes desigualdades sociais e espaciais e, sobretudo, onde haja grande contingente de pobres. Nestas últimas, a solução tecnocrático-modernista pode baratear o custo da produção da moradia ao torná-la um processo industrial, mas isso é insuficiente para dar acesso à moradia a uma expressiva parcela da população que não constitui demanda solvável por habitação. Para essa, é necessário que o Estado subsidie a moradia popular.

No Brasil, o avanço nos processos de urbanização e de industrialização após a Revolução de 1930 suscitou a necessidade de considerar as demandas dos trabalhadores urbanos e de superar a concepção do planejamento urbano como instrumento de saneamento e de embelezamento das cidades. A moradia tornou-se seu principal desafio; antes mesmo de ser considerada um direito dos cidadãos, o poder público foi chamado a reagir ao adensamento urbano e ordenar a expansão das cidades.

A partir do governo Vargas (1930-1945), o poder público passou a prover a produção direta e o financiamento da moradia urbana, bem como a regulação do crescimento urbano, por meio de legislação urbanística (BONDUKI, 1998).

A introdução de legislação trabalhista que beneficiava apenas os trabalhadores urbanos foi uma estratégia que produziu significativa transferência de trabalhadores rurais para as cidades (OLIVEIRA, 1982). Dentre as cidades que foram os principais destinos desse influxo de trabalhadores, destaca-se o então Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro, o que levou o governo Vargas a criar o Departamento de Habitação Popular do Distrito Federal. Além disso, os Institutos de Aposentados e Pensionistas de algumas das categorias, como os trabalhadores do Comércio e da Indústria, também se tornaram importantes atores na produção de moradias populares durante as décadas de 1940 e 1950. Não havia, contudo, o atendimento universal da carência de moradia, então restrita àquelas categorias profissionais.

Durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi elevado à condição de prioridade nas políticas governamentais. À época, o avanço nos direitos sociais foi considerado uma compensação pelas perdas de direitos civis e políticos (CINTRA, 1978, CARVALHO, 2001). Cabe reconhecer, todavia, que o tratamento dado às demandas por habitação e saneamento em âmbito nacional foi responsável por significativas melhorias nas condições de vida da população (MELLO, 1994).

O principal instrumento do planejamento urbano no regime militar foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído em 1964 e extinto em 1986. Planejado para oferecer crédito para financiamento da moradia popular, o BNH rapidamente se transformou em instrumento de expansão imobiliária apropriado pela classe média. Deixou, portanto, de cumprir o seu principal objetivo: viabilizar a produção da moradia popular. Nessas condições, a população pobre continuou ocupando espaços “vazios”, principalmente localizados no entorno das áreas urbanas, esgarçando o crescimento urbano e tornando mais dispendiosa a implantação da infra-estrutura urbana. Em face da incapacidade de o poder público prover condições de acesso à moradia popular, proliferaram (e continuam proliferando) as soluções informais, exploradas pelos loteadores irregulares (CASTRO, 2002).

Esse urbanismo tecnocrático-modernista não obteve sucesso no enfrentamento do crescimento urbano acelerado; em países pobres, como o Brasil, esse fracasso está

relacionado ao não-reconhecimento da “cidade ilegal”, aquela constituída por parcela crescente da população urbana que não obedece aos parâmetros urbanísticos e jurídicos vigentes. Na cidade do Rio de Janeiro, a cidade ilegal, considerada aquela onde a população habita moradias irregulares (urbanística e/ou juridicamente), atinge aproximadamente a uma quinta parte da população municipal. Esse percentual seria, certamente, bem superior se fossem incluídos os demais municípios da região metropolitana.

*c) O planejamento urbano diante da emergência dos movimentos sociais urbanos*

O planejamento urbano tecnocrático-modernista expandiu fisicamente as cidades lançando mão dos meios técnicos disponíveis, principalmente adaptando a cidade ao uso do automóvel. O crescimento da cidade de Nova York por meio das articulações viárias estabelecidas entre a ilha de Manhattan e o continente corresponde ao paradigma do sucesso daquela visão de planejamento urbano: liderado por um engenheiro e contando com fundos federais, Roberto Moses foi o construtor da Nova York pós-Grande Depressão, êxito associado à atuação governamental durante o New Deal, do Presidente Roosevelt. Mas Moses sobreviveu a Roosevelt e foi identificado como o planejador de cidades até o início dos anos 1960, quando emergiu um movimento liderado pela jornalista Jane Jacobs contra cirurgias urbanas.

JACOBS (1961) colocou em xeque as razões técnicas para demolir bairros onde há muito viviam comunidades que sofreriam com a destruição física do espaço urbano e que não conseguiriam reproduzir tais experiências de convivência comunitária em outras localidades. Ademais, a jornalista defendia a metrópole como um valor em si, não considerando que a conquista por mais espaço no subúrbio compensasse a perda da atmosfera metropolitana. Liderou a resistência à sanha reformadora de Moses e ganhou uma batalha política que teve enorme impacto a propósito da concepção sobre o planejamento urbano, rompendo com a visão de atividade técnica, contra a qual não cabia discussão. Desde então, difundiu-se a percepção da necessidade de introduzir a participação popular na elaboração do planejamento urbano.



Se o planejamento tecnocrático-modernista foi criticado nos países desenvolvidos por seu autoritarismo, muito mais motivos de crítica ele teria em países pobres. No Brasil, o planejamento urbano foi uma das estratégias utilizadas pelo regime militar para controlar o território, por meio de investimentos na malha urbana (BECKER e EGLER, 1993). O já mencionado BNH financiava, além da moradia e do saneamento, projetos de infraestrutura em cidades médias, considerados instrumentos de contenção do crescimento metropolitano. Apesar de diminuir o caos provocado pelo crescimento urbano, essas iniciativas não enfrentavam o problema da metropolização da pobreza (ROCHA, 1994), resultado não esperado do projeto de modernização do regime militar.

A metropolização da pobreza corresponde ao movimento de transferência da pobreza das áreas rurais para a periferia dos espaços metropolitanos, onde inexistia infraestrutura urbanística e a terra é, por isso, barata. Essa ausência do poder público corresponde a um tipo de urbanismo populista, predominante entre 1930 e 1964, que resultou em leniência governamental com a ocupação ilegal de espaço urbano, com o que o Estado deixava de se responsabilizar, uma vez que não reconhecia a existência desses espaços de ilegalidade. O regime militar tentou, mas sem sucesso, ordenar o crescimento urbano; isso resultou na manutenção da expansão da cidade informal.

O crescimento da cidade informal ameaçou o ordenamento urbanístico que o Estado impõe à cidade formal. Afinal, como submeter parte da cidade à legislação urbanística enquanto uma parcela crescente dessa cidade fica à margem do que é reconhecido pelo Estado como a cidade? Em face desse impasse, a população de baixa renda residente na cidade informal passou a protagonizar movimentos sociais pelo seu reconhecimento público e pela presença do Estado, através de investimentos em infraestrutura urbanística.

Nesse processo, a já conhecida metropolização da pobreza foi agravada pela intensificação da segregação socioespacial, contribuindo para a eclosão de movimentos

urbanos que associam a exclusão econômica à identidade territorial dos “perdedores”, daqueles que têm suas “vidas desperdiçadas”<sup>3</sup>.

Esse fenômeno ocorreu não apenas nas metrópoles brasileiras, mas vem sendo identificado em países desenvolvidos e em muitos países pobres, como na Colômbia (RINCÓN, 2004). Naqueles, as manifestações mais evidentes e recentes ocorreram nos Estados Unidos e na França, ambos em 2005. No primeiro, o furacão Katrina, que atingiu os Estados da Louisiana e Mississippi, desvendou as condições de vida dos pobres das regiões mais pobres do país mais rico do mundo. Outra manifestação igualmente reveladora dessas disparidades das condições de vida dos desassistidos pelo poder público tem ocorrido na capital francesa, onde incêndios com vítimas fatais desnudaram a vulnerabilidade de parte da população pobre que ocupava prédios degradados e condenados pela defesa civil.

O reconhecimento do aumento das desigualdades intra-urbanas tornou a luta pelo acesso à cidade um importante movimento de reconhecimento da cidadania dessa população vulnerável, suscitando no Brasil o movimento pela reforma urbana. Esse movimento conseguiu, através de emenda popular, introduzir dois artigos na Constituição Federal de 1988 (Artigos 182 e 183), inserindo inovações jurídicas que levassem ao tratamento da cidade como um bem público, cuja gestão deveria estar submetida ao interesse coletivo, garantido ainda o direito à participação popular nessa gestão.

Essa perspectiva de que o acesso à cidade faz parte dos direitos dos cidadãos introduziu um novo profissional nas equipes de planejamento urbano: o advogado. Através de sua atuação, o planejamento urbano ganhou maior institucionalidade, ainda que sua eficácia não acompanhe esse avanço institucional.

#### *d) O planejamento urbano reduzido ao empreendedorismo urbano*

---

<sup>3</sup> O sociólogo Zygmunt Bauman descreve os excluídos econômica e socialmente como cidadãos que fazem parte do contingente que tem “vidas desperdiçadas”. *O Globo*, 5/11/2005, Caderno Prosa e Verso.

O ativismo dos movimentos sociais urbanos resultou em maior compromisso do Estado num contexto de enfraquecimento da sua capacidade de financiar seus gastos. Em decorrência disso, muitas promessas não se cumpriram, o que levou o planejamento estatal em geral, e o planejamento urbano em particular, ao descrédito, deixando de ser considerado um instrumento eficaz de formulação de políticas públicas.

O planejamento urbano perderia também sua identificação com um tipo profissional: não seria mais campo profissional apenas de sanitaristas, arquitetos e engenheiros; passaria a ser objeto de atenção de equipes multidisciplinares. Além de advogados, ganhariam peso crescente os administradores e economistas, uma vez que o planejamento foi ficando mais identificado com a gestão dos instrumentos urbanísticos e jurídicos no contexto de uma dinâmica econômica crescentemente mundializada.

O planejamento urbano é uma atividade que envolve visão de futuro da cidade e requer instrumentos urbanísticos, jurídicos e financeiros que permitam a ação na direção pretendida. Alcançar essa visão de futuro da cidade implica o controle de um grande número de variáveis, o que se tornou praticamente impossível de ser atingido por governos locais e mesmo nacionais, na atual ordem econômica.

O reconhecimento dos limites do planejamento urbano não implica negar sua importância; apenas realça seu escopo atual, mais reduzido em relação às propostas do planejamento urbano da primeira metade do século XX. Ao invés de propor um planejamento urbano identificado com a criação de cidades-jardim ou de fundação de novas cidades, o planejamento urbano atual utiliza a legislação urbanística como seu principal instrumento. Através dela, o poder público estimula a ocupação de algumas áreas da cidade ao mesmo tempo que tenta estabelecer controles sobre a expansão em outras áreas – mas sem grande sucesso, considerando-se a contínua expansão da cidade ilegal.

Além da legislação urbanística, outro importante instrumento do planejamento urbano são os investimentos públicos, orientando o sentido do crescimento urbano. Este foi o instrumento mais utilizado no passado, seja pela realização de cirurgias urbanas (como a

reformas Haussmann em Paris e a de Pereira Passos no Rio de Janeiro), seja na malha viária e nos transportes urbanos. Hoje, no entanto, esses investimentos tornaram-se muito mais dispendiosos, menos devido ao desafio tecnológico e mais em relação ao custo de desapropriar terrenos necessários para a realização das obras.

A fragmentação da terra urbana permite que os proprietários fundiários exerçam enorme poder sobre um meio imprescindível para o investimento público na infra-estrutura urbanística, encarecendo o preço dos terrenos. A especulação fundiária tem sido combatida com instrumentos jurídicos, como o direito de preempção<sup>4</sup>; estes, no entanto, têm-se mostrado insuficientes diante do mercado de terras, pois os proprietários antecipam a valorização no preço da terra que tenha sido declarada do interesse do poder público.

Esse encarecimento da terra urbana torna ainda mais difícil a realização de obras públicas num contexto de fragilidade das finanças governamentais (SANTOS, 2005). A incapacidade financeira do Estado de arcar com o custo da realização de obras, mesmo aquelas consideradas necessárias para ordenar o crescimento urbano, tem levado ao estabelecimento de parcerias com o empresariado local.

Esse tipo de administração “empreendedora” tem seduzido as prefeituras a ponto de 3.464 delas (num universo de 5.560) terem declarado à pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2005) que oferecem incentivos para atração de atividades econômicas. Tais incentivos alimentam a guerra fiscal entre municípios pela atração de investimentos privados, num processo que compromete a capacidade das prefeituras de financiar infra-estrutura que melhore as condições de vida dos cidadãos.

As empresas, ademais, têm critérios distintos daqueles do poder público quanto à avaliação da viabilidade dos investimentos. Enquanto a cidade é vista como fonte de oportunidades de negócios lucrativos pela iniciativa privada, o poder público deve avaliar o investimento como instrumento para alcançar uma visão de cidade que atenda ao interesse coletivo. Essas distintas abordagens resultam na realização de parcerias – e de obras – apenas

---

<sup>4</sup> Direito de preferência concedido ao Estado na venda de terrenos urbanos.

quando é atendida a prioridade do investidor privado, que não tem compromisso com o planejamento urbano, com a visão de futuro da cidade como bem público.

A necessidade de contar com a participação do capital privado compromete a possibilidade de sucesso do planejamento urbano, deixando-o em segundo plano em relação a outro tipo de planejamento, o estratégico. Este prioriza setores considerados relevantes para o crescimento da cidade, que passa a ser vista não mais como um bem coletivo, mas como fonte de aplicação rentável do investimento privado. Nesse sentido, a legitimidade do empreendimento deixa de se basear na sua importância como instrumento do planejamento urbano e passa a ser defendida como fonte de empregos durante a realização da obra. Em face das elevadas taxas de desemprego associadas à atual dinâmica econômica globalizada, essa tem sido uma justificativa regularmente dada pelo poder público, tanto em países desenvolvidos como nos pobres, para apoiar projetos que são muitas vezes mais interessantes para o empreendedor privado do que para a cidade.

Exemplo típico das parcerias público-privadas na cidade são os investimentos associados a grandes eventos esportivos mundiais, como os jogos olímpicos. Há uma enorme disputa entre cidades para ser sede dos jogos. Subjacente a tal disputa, está a consideração de que a cidade será beneficiada pelas obras necessárias para a realização do evento que, ademais, proporciona grande visibilidade à cidade, aumentando potencialmente o influxo de turistas. Realizam-se, pois, investimentos que modernizam a cidade e que elevam seu potencial econômico, o que deveria contribuir para ressarcir o gasto realizado pelo poder público por meio do aumento da arrecadação de impostos.

Esse potencial crescimento da arrecadação fiscal deveria ser utilizado no financiamento de investimentos necessários para a promoção da integração socioespacial, isto é, investimentos que atendessem às carências da população pobre. A solução dessas carências é responsabilidade do Estado, já que o investidor privado somente responde aos estímulos do mercado, de onde há demanda solvável. Cabe ao poder público a provisão de bens públicos que o mercado não provê, mesmo sendo necessários para permitir a reprodução social da cidade. No entanto, a captura do Estado pelo capital privado o leva a adiar tanto

quanto possível a alocação do gasto público no atendimento das carências dos cidadãos pobres. Esse adiamento, contudo, vem gerando nova rodada de movimentos sociais urbanos, ainda mais alimentados pelo recrudescimento da violência urbana, o que pode ameaçar a abordagem do planejamento da perspectiva do empreendedorismo urbano.

### **III - Estado e planejamento urbano**

Desde sua emergência, o planejamento urbano é identificado como uma política pública, tendo o Estado como ator principal, senão único. Analisar as mudanças nas abordagens relativas ao planejamento urbano impõe considerar as transformações do papel do Estado na sua relação com a sociedade.

#### *a) O enfraquecimento do Estado como protagonista do planejamento urbano*

O planejamento urbano higienista surgiu num contexto em que predominava o liberalismo político e econômico. O avanço da intervenção estatal no ordenamento urbano foi uma vitória da perspectiva segundo a qual cabia um papel ao Estado, em função de falhas do mercado, uma das quais era a não-provisão de bens públicos; o ordenamento urbano inclui-se entre esses bens.

A crise do liberalismo, no período entre-guerras, suscitou uma forte legitimidade de políticas intervencionistas, o que se traduziu na afirmação do Estado de Bem-Estar Social. Uma das faces desse intervencionismo estava no entendimento do planejamento urbano como um instrumento superior e necessário para a formulação de políticas para as cidades.

As experiências do planejamento urbano tecnocrático-modernista foram replicadas sempre e onde se manifestava o processo de intensificação da urbanização. A burocracia pública criou órgãos de planejamento dominados por tecnocratas que propunham soluções que otimizavam o uso dos recursos, principalmente do solo urbano. Tratava-se de uma visão do planejamento dominado pela autoridade de técnicos politicamente neutros.

Quando essa abordagem do planejamento urbano foi percebida como inepta e autoritária, emergiram movimentos sociais urbanos que romperam com a visão tecnicista do planejamento. Este deixaria de ser monopólio dos órgãos governamentais e passaria a ser questionado pelos seus “clientes” – os cidadãos residentes nas cidades objeto da atuação dos planejadores. Nesse contexto, a questão social ganhou ênfase como aspecto central a ser tratado pelo planejamento urbano.

A partir daí, os planejadores passaram a incluir funções de ativistas urbanos, isto é, tornaram-se agentes que se dedicavam também à divulgação de suas propostas de intervenção urbanística, visando obter apoio político no sentido de legitimá-las. A emergência do planejamento participativo, portanto, introduziu outros atores na formulação do planejamento urbano: os residentes da cidade. Desde então, as alegadas razões técnicas para sustentar propostas de intervenção urbanística deixaram de ser aceitas sem questionamentos.

A participação popular traz, no entanto, maior complexidade à gestão das cidades. A dificuldade em conciliar diferentes grupos de interesses, associada à desigualdade de sua representatividade, dilui o foco da ação governamental, levando ao questionamento sobre a própria eficácia do planejamento como instrumento de políticas públicas. Esse quadro se torna mais grave quando consideramos a progressiva perda de capacidade financeira do poder público em sustentar os investimentos que viabilizam a realização do planejamento urbano.

Justamente quando o planejamento urbano deixou de se confundir com uma função técnica, incorporando sua face política, o Estado passou a enfrentar uma crise de legitimidade, a partir da década de 1970. O desajuste fiscal, a inflação e a dificuldade de retomada do crescimento econômico eram sintomas de uma ruptura de padrão de desenvolvimento estabelecido desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Com essa mudança de padrão, estabeleceu-se simultaneamente um novo ordenamento espacial, com desvalorização das regiões (e cidades) mais comprometidas com a antiga ordem e valorização de novas infra-estruturas, que darão origem a novas regiões (e cidades).

Esse reordenamento espacial, no entanto, sempre encontrou resistência, pois os investimentos na infra-estrutura desvalorizada são fixos no espaço, não se deslocam, como o capital. A desvalorização dos ativos que constituem uma importante cidade, como o Rio de Janeiro de hoje ou a Nova York de 1975 ou de 2001, é uma grande ameaça não apenas essas cidades mas também o próprio padrão de desenvolvimento econômico vigente.

O Estado é, então, chamado a intervir nesse processo mediando os interesses daqueles que sofrem a desvalorização e daqueles outros que demandam investimentos públicos que reforcem a valorização das novas regiões (cidades). A intervenção estatal acaba por refletir os impasses dos interesses em disputa, traduzindo-se em novas práticas a propósito do planejamento urbano.

David HARVEY (2004) interpreta esse fenômeno como parte do processo de superação das crises de superacumulação capitalista. Segundo esse autor, cada etapa do desenvolvimento capitalista faz emergir uma geografia própria, numa forma específica de apropriação do território. A mudança do padrão de acumulação suscita o mencionado reordenamento espaço-temporal, que seria “uma metáfora para um tipo particular de solução de crises capitalistas por meio do adiamento do tempo e da expansão geográfica” (HARVEY, 2004, p. 99).

Na crise eclodida na década de 1970, a mudança para o padrão da “acumulação flexível” (HARVEY, 1992) levou a um reordenamento espacial que incluiu uma violenta desvalorização de ativos, principalmente nos países mais vulneráveis às pressões a que são submetidos pelos países mais poderosos (econômica e militarmente). HARVEY (2004) chamou essa forma de enfrentamento da crise de “acumulação por espoliação”: as grandes corporações enxugam sua excessiva liquidez investindo em infra-estrutura desvalorizada nos países mais vulneráveis às pressões do capitalismo globalizado. Tal desvalorização pode decorrer de uma crise cambial (como a mexicana, em 1995; a asiática, em 1997; a russa e a brasileira, ambas em 1998) e/ou de processos de



privatizações de empresas estatais (considerados necessários para que os países recebam o apoio financeiro que lhes garantam seus ajustes fiscais).

Nesse processo, ocorrem mudanças na valorização das infra-estruturas que compõem a cidade. Naquelas onde a desvalorização é sentida, emergem pressões para que o Estado intervenha no processo por meio da realização de investimentos público sob a justificativa de que são necessários para aumentar a atratividade da economia local. Ao alocar mais recursos nestas demandas, o Estado, que já enfrenta uma crise fiscal, deixa de atender às necessidades de regiões deterioradas (e mais desvalorizadas), o que resulta em maior segregação socioespacial.

Outra face da “acumulação por espoliação” é o empobrecimento da população dos países que tiveram seus ativos desvalorizados. Aqueles que privatizaram seu setor produtivo estatal viram os serviços de utilidade pública (como eletricidade e telefonia) tornarem-se mais caros<sup>5</sup>. Isso se reflete no maior comprometimento dos orçamentos familiares com tais despesas, de difícil compressão, diminuindo ainda mais a renda disponível para dispêndio em moradia e aumentando a participação da população urbana que busca soluções informais para o acesso a esse direito fundamental (a moradia). Isso tende a fortalecer a segregação socioespacial opondo, de um lado, os residentes da cidade legal e, de outro, uma parcela crescente da população que se insere no espaço urbano por meio de estratégias formalmente ilegais mas que acabam por suscitar uma normatividade territorial sobre a qual o poder público tem pouco ou nenhum controle (como no caso das comunidades pobres dominadas pelo tráfico de drogas).

Essa situação cria uma aparente dualidade das grandes cidades, suscitando crises regulares que põem em xeque a reprodução desse “modelo”. Nestes momentos, cobra-se mais controle do Estado sobre esses territórios, buscando soluções para as quais o planejamento urbano pode dar sua contribuição, mas não é capaz de resolver sozinho.

---

<sup>5</sup> Isso não significa desconhecer a importância das privatizações em setores em que o poder público havia há muito perdido capacidade técnica e financeira de acompanhar os investimentos para atualizar a oferta dos serviços, como foi o caso das telecomunicações no Brasil.

*b) Impasses do planejamento urbano suscitaram nova institucionalidade do poder público no ordenamento territorial*

O planejamento urbano experimentou seu auge como instrumento de políticas urbanas quando o Estado foi o protagonista do modelo de desenvolvimento durante os “anos gloriosos” (HOBSBAWN, 1995). A crise desse modelo nos levou a uma nova ordem econômica mais internacionalizada, fazendo emergir novos atores globais que poderiam interferir na ordem interna dos Estados nacionais.

Hoje, há novos atores e novas formas institucionais presentes na política urbana em várias escalas de atuação. Na escala global, emergiram a Organização das Nações Unidas (ONU), através da elaboração e difusão de modelos de política; e os organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que atuam através do financiamento das políticas. Na escala do Estado-Nação, a criação do Ministério das Cidades é a manifestação mais evidente da importância do planejamento urbano e da gestão de cidades num contexto de intensa urbanização da população brasileira e forte concentração demográfica nas metrópoles nacionais; sua função é a formulação da política nacional urbana e a realização de congressos e conselhos nacionais (MARTINS, 2004).

No Brasil, no entanto, a Constituição em vigor definiu o município como ente federativo com competência para gerir as políticas de interesse local, dentre as quais se destaca a política urbana. E mais, ao elevar o município a essa condição, gozando de autonomia política, administrativa, financeira e até legislativa, estimulou a fragmentação do território, o que aumentou seu número em aproximadamente 1.500. Hoje, há mais de 5.500 municípios, todos responsáveis pela política urbana em seu território.

Esses municípios são importantes instrumentos de distribuição de uma rede de serviços públicos que tornam acessível um certo padrão mínimo de cidadania, por meio da oferta de serviços como saúde básica e educação fundamental, além de acesso à Justiça. Nem todos, porém, deveriam ser considerados urbanos e, portanto, agentes da política urbana.

Analisando o sistema urbano brasileiro, Milton SANTOS (1996, p. 65) sugere que o território brasileiro é constituído por “regiões agrícolas” e “regiões urbanas”. Segundo o autor, não se trata mais de campo e de cidades.

“Hoje, as regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais. Admitir isso seria admitir a existência de um “Brasil Agrícola” e de um “Brasil Urbano”, sendo que, no primeiro, o campo é que comanda a vida econômica e social do sistema urbano, sobretudo nos níveis inferiores da escala, enquanto no segundo são as atividades secundárias e terciárias que representam esse papel”.

Essa premissa faria com que a gestão do território, e a gestão urbana em particular, devesse ser planejada dentro de distintos marcos (regiões urbanas e agrícolas), com diferentes implicações de políticas. Isso, no entanto, não ocorre no Brasil; ao contrário, a estreita delimitação da esfera municipal como a responsável legal pela política urbana, no contexto de um federalismo simétrico, criou maiores dificuldades para a gestão urbana e do território.

José Ely da VEIGA (2003) retoma essa questão ao colocar em xeque os alegados 81% de taxa de urbanização da população brasileira em 2000. Segundo o autor, caso se considerassem no Brasil os mesmos critérios para definição de cidades utilizados nos países europeus e norte-americanos, o nível de urbanização brasileira declinaria para não mais que 70% de sua população. Mas no nosso País ainda está em vigor a legislação de 1938, elaborada durante a ditadura do Estado Novo, que definiu cidade como toda sede municipal ou de distrito. Naquele período, a identificação de uma crescente taxa de urbanização da população era considerada sinal de modernização social e econômica, o que não corresponde mais à realidade.

Apesar dessas evidências, o constituinte de 1988 manteve o critério de classificação de cidades e transformou os municípios em entes federativos, dando-lhes a responsabilidade sobre a política urbana. Seu principal instrumento de atuação é o plano diretor,

obrigatório para todos os municípios com população superior a 20 mil habitantes e/ou que estejam localizados em regiões metropolitanas.

Ocorre que apenas 980 dos 5.560 municípios brasileiros declararam ter plano diretor (IBGE, 2005). Alguns descumprem a lei e não têm – ou ainda não atualizaram – seu plano diretor, conforme imposição do Estatuto das Cidades, mas a maior parte não elabora seu plano diretor porque sua população é inferior a 20 mil habitantes – é grande o número de municípios nesta condição: 71,4% do número total de municípios brasileiros, o que contrasta com a sua baixa participação percentual na população do País, equivalente a 17,7%.

A grande maioria dos municípios brasileiros não experimenta o papel de protagonista da política urbana. No entanto, essa maioria constitui uma rede urbana de grande capilaridade e importância para o controle do território nacional. Torna-se, assim, necessária a articulação entre municípios para que constituam novos arranjos territoriais que viabilizem a formulação de políticas em escala regional e sub-regional. Tais arranjos existem e são reconhecidos como atores de política em outros países federativos, como os Estados Unidos (com os condados) e a Alemanha (com os *kreis*), mas não no Brasil, onde vigora um federalismo simétrico, constituído de três esferas de governo, todos politicamente autônomos, tendo cada um deles competências exclusivas e muitas responsabilidades compartilhadas (AMADOR, BECKER, CHICA e SAGAWA, 2004, SANTOS, 2005).

O federalismo brasileiro, ao definir o município como responsável pela política urbana, ameaçou até o papel dos governos estaduais. Estes, entretanto, têm a competência para organizar seu território, o que lhes permite cumprir um papel na política urbana, desde que surjam novos arranjos territoriais regionais e/ou sub-regionais, casos das regiões metropolitanas; dos consórcios municipais e das redes integradas de desenvolvimento.

As primeiras regiões metropolitanas foram originalmente criadas por decisão do governo federal, sob o regime militar, em 1973. Em face do autoritarismo vigente, não havia problemas na articulação entre diferentes municípios, muito menos entre os municípios e

os governos estaduais. Com a redemocratização política e uma nova Constituição, em 1988, emergiram problemas de relacionamento entre os municípios, muito preocupados em sustentar suas prerrogativas constitucionais como entes federativos. Os governos estaduais perderam sua antiga capacidade de se impor sobre os municípios e viram seu papel nas regiões metropolitanas se esvaziar. A nova Constituição, no entanto, transferiu para os estados a prerrogativa de criar novas regiões metropolitanas para fins de planejamento da infra-estrutura urbanística, viária e ambiental. Trata-se de um papel que não é mais hierarquicamente superior aos municípios, mas pressupõe negociação entre os governos estaduais e municipais.

Como as regiões metropolitanas, os consórcios municipais e as regiões integradas de desenvolvimento são exemplos de arranjos territoriais que podem se tornar novos atores do planejamento urbano em escala sub-regional, ainda que não sejam considerados entes federativos e, portanto, sem competência tributária para arrecadar e financiar suas políticas.

Os consórcios municipais existentes são principalmente nas áreas de saúde e meio ambiente, em função de características próprias destes setores da política, que somente se viabilizam se operarem numa escala que, em geral, ultrapassa as fronteiras político-administrativas dos municípios individualmente. No entanto, não é tarefa fácil constituir consórcio municipal, porque a condição de ente federativo torna qualquer município dotado dos mesmos atributos e direitos que quaisquer outros municípios, não ficando submetidos a uma relação hierárquica com os estados e o governo federal.

Antes da vigência da atual Constituição, os estados podiam impor aos municípios quaisquer ordenamentos territoriais para fins de planejamento dos serviços públicos; após 1988, isso deixou de ser possível. Passou a prevalecer a vontade do ente municipal em participar ou não de quaisquer arranjos territoriais. Ou seja, antes de 1988 o consorciamento municipal podia ser uma decisão dos governos estaduais (sendo mais freqüentemente decisão do governo federal durante o regime militar, fortemente centralizador); após a Constituição redemocratizadora de 1988, isso se tornou impossível;

a partir de então, o consorciamento municipal somente é possível quando é fruto de decisão dos municípios envolvidos.

Em abril de 2005 foi aprovada a Lei 11.107, que regulamenta os consórcios municipais como figuras de direito público, passíveis de responderem judicialmente por seus atos. Trata-se de importante inovação institucional, que permitirá que os municípios se organizem em arranjos territoriais para dar escala mínima a serviços públicos explorados pela iniciativa privada (como saneamento básico). Essa lei permite que os municípios definam suas prioridades e se organizem em novos recortes territoriais, que se constituirão em novos atores políticos (os consórcios), ainda que não sejam entes federativos.

Cabe acrescentar um outro tipo de recorte territorial que vem emergindo recentemente: as chamadas regiões integradas de desenvolvimento (RIDs), arranjos constituídos de municípios-membros de mais de um estado (MATTOS, 2003). Diferentemente das regiões metropolitanas, não são os estados que criam essas RIDs, mas sim o governo federal. Outro elemento que as distingue das regiões metropolitanas são seus objetivos de desenvolvimento econômico – e não a organização e o planejamento da infra-estrutura do território.

Existem apenas três RIDs; a mais antiga e importante delas é a de Brasília, constituída de 21 municípios de três estados (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), denominada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, autorizada por Lei Complementar nº 94, de 19/2/1998. Além dessas, há 14 outras propostas, quase todas nas regiões Norte e Nordeste, as mais pobres e dependentes das transferências financeiras do governo federal.

Verifica-se, portanto, que os novos arranjos territoriais, permitindo novas articulações entre municípios para gestão do território, incluem os consórcios municipais, as regiões metropolitanas e, de forma ainda incipiente, as regiões integradas de desenvolvimento. Os primeiros constituem arranjos estabelecidos entre os municípios, demandando negociação entre entes iguais para a constituição do consórcio. Não por acaso, os

consórcios existentes estão praticamente todos situados nos estados mais desenvolvidos (nas Regiões Sudeste e Sul) (IBGE, 2005). As regiões metropolitanas também estão mais presentes nas regiões Sudeste e Sul: das 25 existentes, 17 estão ali localizadas, sendo que 10 são constituídas de conurbações fora do entorno das capitais estaduais; nas regiões menos desenvolvidas, todas as oito regiões metropolitanas estão organizadas em torno de capitais estaduais. Já as redes integradas de desenvolvimento constituem arranjos entre municípios, mas dependem do governo federal para permitir sua constituição e para lhes fornecer os recursos necessários para financiar projetos voltados para seu desenvolvimento econômico. Por essas características, quase todas as RIDs existentes estão localizadas em estados menos desenvolvidos (nas Regiões Norte e Nordeste).

A distribuição espacialmente desigual destes diferentes tipos de arranjos territoriais é sintomática de como os municípios se organizam. Aqueles localizados nas regiões mais desenvolvidas têm mais iniciativa e são atores que intervêm no ordenamento territorial, enquanto os localizados nas regiões mais pobres dependem mais das políticas das demais esferas de governo. Nessas regiões pobres, o poder público permanece como praticamente o único ator na elaboração das políticas; nas mais desenvolvidas, porém, tende a ocorrer uma permanente disputa entre os interesses empresariais e os dos cidadãos, ficando o poder público como mais um dentre outros atores na elaboração das políticas.

#### **IV - Reflexões à guisa de conclusão: os desafios do planejamento urbano**

O objetivo deste artigo foi discutir o sentido do planejamento urbano, considerado um instrumento de ordenamento das cidades. Desde que o capitalismo industrial transferiu para a cidade o eixo do dinamismo econômico, emergiram problemas de reprodução social que somente puderam ser enfrentados por meio da intervenção estatal. Esta, no entanto, vem sofrendo alterações, já que a própria legitimidade do poder público também foi alterada.

No Brasil, o planejamento urbano foi um instrumento utilizado na fundação de cidades que, a exemplo de Belo Horizonte e Goiânia, foram planejadas para serem as novas

capitais estaduais, cumprindo a função de comando na rearticulação do território desses estados. Do mesmo modo, esse instrumento foi utilizado para ordenar o espaço urbano da cidade fundada para ser a nova capital do País, Brasília, que se tornaria um dos principais monumentos do urbanismo modernista. Em todos esses casos, o planejamento urbano beneficiou-se por contar com um espaço vazio, ainda não construído, o que lhe conferia grande possibilidade de produzir um resultado esperado, conforme a imagem que projetava para o futuro daquele espaço. Esse não é o caso das intervenções do planejamento urbano em áreas já construídas mas que demandam ordenamento espacial diante da intensidade da ocupação do solo.

Até a década de 1970, o planejamento urbano no Brasil era executado na esfera municipal, mas o governo federal estabelecia a política urbana nacional; não cabia ao município participar da formulação dessa política, apenas ajustar-se ao que havia sido definido na esfera nacional de poder. A redemocratização e a globalização alteraram as relações entre Estado e Sociedade, inclusive o exercício do planejamento urbano. Este passou a incorporar a participação popular e ser influenciado pela ação de muitos novos atores, como os atores globais que influenciam na formação da agenda da política urbana e no financiamento dessa política.

A legislação urbanística define que o plano diretor – o instrumento de política urbana – é obrigatório em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes. Nem todos cumprem a lei, sendo que aqueles que são legalmente desobrigados de cumpri-la correspondem a 71,4% dos municípios, totalizando 17,7% da população. Mas mesmo para essa grande maioria de municípios, para os quais o plano diretor não é uma imposição legal, é preciso planejar a estruturação de seu território. E é para preencher essa lacuna que tem avançado a criação de novos arranjos territoriais que permitem o planejamento em escala sub-regional.

A existência de diferentes atores interagindo em distintas escalas no planejamento urbano interfere na coordenação entre eles e na eficácia dos seus instrumentos. Além desse, outro desafio refere-se à divergência entre duas concepções normativas sobre o tipo de cidade a ser estimulada:



- a) a abordagem que se preocupa com a construção da sustentabilidade das cidades diante do agravamento da crise socioambiental;
- b) a abordagem que se preocupa com as formas de inserção da cidade na economia e na sociedade globais.

Poderíamos resumir os desafios atuais do planejamento urbano considerando a existência de duas agendas distintas, em permanente disputa. A primeira delas é a agenda do empreendedorismo urbano, que inclui: planejamento estratégico; operações consorciadas; parcerias público-privadas para financiamento de investimentos, dentre outras iniciativas, todas consideradas a partir da ótica do mercado. Dessa perspectiva, a cidade passa a ser vista como uma empresa e seus residentes são considerados clientes, acionistas dessa cidade-empresa. Trata-se da dinâmica da economia política, conforme identificada por HARVEY (2004), que se reflete no reordenamento socioespacial, como uma das faces do enfrentamento das crises econômicas.

Mas há também uma outra agenda, a do ativismo democrático, que inclui o plano diretor, a criação de conselhos populares (para controle das políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo), o orçamento participativo, além da defesa do meio ambiente. Essa é a agenda que envolve participação popular e que vai ao encontro das reformas do Estado orientadas para o *public service orientation*, segundo a qual cabe ao poder público desenvolver políticas com mais transparência em seu processo e que resultem em responsabilização do gestor público (ABRUCIO, 1998). Nessa abordagem, a cidade é dos seus cidadãos (a maior parte dos quais é constituída de população pobre), que devem ser ouvidos e participar da gestão desse bem coletivo, não deixando essa importante função política apenas para os planejadores, assessores técnicos do poder público.

A dificuldade dessa segunda agenda é que ela pressupõe o fortalecimento do Estado (poder público) frente ao mercado, quando vem ocorrendo o processo inverso ao longo das últimas três décadas. Entretanto, cabe lembrar Karl POLANYI (1980), para quem a sociedade cria formas de se autoprotger contra o completo domínio do mercado sobre as formas de organização social; foi assim na crise do liberalismo, durante os anos 1920 e

1930, quando foram sendo criados, espontaneamente, sem qualquer planejamento, instrumentos de regulação do mercado.

Os atuais movimentos espontâneos antiglobalização podem ser manifestações desses mecanismos de autoproteção social, como admite o próprio HARVEY (2004). Outras manifestações ainda mais significativas são os movimentos sociais urbanos que vêm ocorrendo em metrópoles, como o dos imigrantes norte-africanos residentes na periferia de Paris, ou a demanda pela presença do Estado em territórios controlados pelo tráfico, no Rio de Janeiro. O êxito desses movimentos depende, no entanto, de luta política para que o Estado não seja capturado pelos interesses empresariais, sem deixar espaço (no orçamento público) para investimentos que promovam a integração socioespacial, melhorando as condições de vida da população pobre.

Chego ao fim deste artigo sem dar respostas definitivas às questões formuladas em seu título. Naturalmente o planejamento urbano busca ordenar o crescimento das cidades, consideradas em sua totalidade (a cidade legal e a ilegal), mas a dúvida permanece: isso é possível? Poderá esse Estado que vem sucedendo o Estado de Bem-Estar Social planejar as cidades buscando a integração socioespacial? O Estado tem condições de tornar efetiva a participação popular prevista na legislação urbanística? O planejamento urbano tem recursos para enfrentar o agravamento da pobreza? Os impasses institucionais a propósito da responsabilidade sobre a política urbana poderão ser superados por meio da emergência de novos arranjos territoriais (como os consórcios municipais) como atores do planejamento urbano? Essas questões desafiam o Estado a se reinventar, a se fortalecer, para cumprir o *desideratum* do planejamento urbano.

### **Referências bibliográficas**

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In* PEREIRA, L.C. e

SPINK, P. (org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

AMADOR, M. C., BECKER, A., CHICA, C. e SAGAWA, T. *Descentralización y gobiernos intermedios locales. Três experiências internacionais*. Bogotá: Quebecor World Bogotá, 2004.

BECKER, B. e EGLER, C. *Brasil. Uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 1998.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, S. C. S. de. *Loteamentos irregulares e clandestinos: a cidade e a lei*. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2002.

CINTRA, A. O. Política ou não-política. In Haddad, P. e Cintra, A. O. (org.). *Dilemas do planejamento urbano no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

HALL, P. *Cidades do amanhã. Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2004.

HOBSBAWN, E. *Era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Gestão Pública 2002*. Rio de Janeiro, 2005.

JACOBS, J. *The death and life of great american cities*. New York: Vintage Books, 1961.

MARTINS, J. D. *A hipótese da política urbana global*. Notas a partir da observação de instituições, instrumentos e práticas em São Paulo. Trabalho apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores de Globalização e Território, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em maio de 2004.

MATTOS, M. M. C. L. *Federalismo e gestão do território. O caso das regiões integradas de desenvolvimento*. Dissertação de mestrado/Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, 2003.

MELLO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In Valladares, L. e Coelho, M. C. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1994.

MELLO FRANCO, A. A. *Rodrigues Alves*. São Paulo: Edusp, 1973.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço e Debates*, nº 6. São Paulo: 1982.

ONU. *Habitat*. Conferência de Istambul, 1996.

RINCÓN Patino, A. *De la norma practicada a las practicas normativas: experiencias de control territorial em la apropiación, ocupación y usos del suelo em Medellín, Colômbia*. Trabalho apresentado no VIII Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores de Globalização e Território, realizada no Rio de Janeiro, Brasil, em maio de 2004.

ROCHA, S. Governabilidade e pobreza: o desafio dos números. In Valladares, L. e Coelho, M. P. (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

SANT'ANNA, M. J. G. e LIMA JUNIOR, C. A. F. *Quem faz a pesquisa urbana no Brasil?* Catálogo de Pesquisadores. Rio de Janeiro: Urbandata-Brasil (UCAM), 2001.

SANTOS, A. M. P. *Federalismo no Brasil: entre a recentralização financeira e a afirmação da descentralização*. Trabalho elaborado para o Seminário Internacional Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. Bogotá, Colombia, 12-15 abril de 2005. Seminário realizado pelo Centro de Investigaciones del Desarrollo de Universidad Nacional de Colombia, con apoyo de la ARD e USAID Colombia, el Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz ejecutada por la GTZ e la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996.

VEIGA, José Ely. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Autores Associados, 2003.

WORLD BANK. *Urban policy and economic development. An agenda for the 1990s*. Washington D.C., 1991.

\_\_\_\_\_. *Cities in transition. World Bank urban and local government strategy*. Washington D.C., 2000.