



**EIXO TEMÁTICO:**

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade             | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania          |
| <input checked="" type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade      | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade        |   |  |

## **Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil**

*From the Social Movements to the City Statute of Brazil: brief history of fomentation a new conception of urban planning in Brazil*

*De los Movimientos Sociales al Estatuto de la Ciudad: breve histórico del proceso de fomentar la nueva concepción de la planificación urbana en Brasil*

CARTY, Carolina Gabriel (1);

COSTA, Luiz Augusto Maia (2)

(1) Mestranda, Programa de Pós Graduação *Strict Sensus* em Urbanismo PosUrb, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUCCAMP, Campinas, SP, Brasil; email: carolina.gc@puccampinas.edu.br

(2) Professor Doutor, Programa de Pós Graduação *Strict Sensus* em Urbanismo PosUrb, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, PUCCAMP, Campinas, SP, Brasil; email: luiz.augusto@puc-campinas.edu.br



## **Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil**

*From the Social Movements to the City Statute of Brazil: brief history of fomentation a new conception of urban planning in Brazil*

*De los Movimientos Sociales al Estatuto de la Ciudad: breve histórico del proceso de fomentar la nueva concepción de la planificación urbana en Brasil*

### **RESUMO**

A história da elaboração do Estatuto da Cidade está diretamente ligada ao desenvolvimento e consolidação dos movimentos sociais brasileiro. O mesmo representou um marco da participação social no processo de planejamento urbano no Brasil buscando promover a cidadania. Desde as primeiras intervenções urbanas aqui, o acúmulo de capital e a especulação imobiliária foram privilegiados, produzindo um modelo de urbanização excludente e as margens das demandas sociais. Na luta pela Reforma Urbana, que vem se estendendo por muitos anos, em busca do direito à cidade para todos, se faz a crítica da maneira de como estavam sendo planejadas as cidades brasileiras, fomentando uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil diferente do praticado no tempo pretérito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Urbano no Brasil, Estatuto da Cidade, Movimentos Sociais no Brasil

### **ABSTRACT**

*The history of the elaboration of the City Statute of Brazil is directly linked to the development and consolidation of Brazilian social movements. This represented the starter of social participation in the urban planning process in Brazil seeking to promote an active citizen. Since the first urban interventions here, the accumulations of capital and property speculation were privileged, in a way to produce a model of excluding urbanization on the edge of the social demands. In the struggle for Urban Reform, which has been lasting for many years, in a search of the right to the city for all, it criticizes the procedure how Brazilian cities were being planned, through promoting a new concept of urban planning in Brazil, which had being different from what was practiced in the past.*

**KEY-WORDS:** Urban Planning in Brazil, City Statute of Brazil, Social Movements in Brazil

### **RESUMEN**

*La historia de la elaboración del Estatuto de la Ciudad está directamente relacionada con el desarrollo y la consolidación de los movimientos sociales brasileños. Esto fue un logro de la participación social en el proceso de planificación urbana en Brasil, que buscan promover la ciudadanía. Desde las primeras intervenciones urbanas de aquí, la acumulación de capital y las especulaciones inmobiliarias tuvieron el privilegio, produciendo un modelo de urbanización excluyente y al margen de las demandas sociales. En la lucha por la Reforma Urbana, que se ha durando desde hace muchos años, en busca del derecho a la ciudad por todo, se ha criticado la forma en cómo se están planificando las ciudades brasileñas, la promoción de un nuevo concepto de planificación urbana en Brasil, se difiere de la practica en el tiempo pretérito.*

**PALABRAS-CLAVE:** Planificación Urbana en Brasil, Estatuto de la Ciudad, movimientos sociales en Brasil

## 1 INTRODUÇÃO

O Movimento Moderno está relacionado à busca do novo, de forma contínua e progressista, na realização de uma solução para as questões da sociedade capitalista (ARANTES, 1998). No caso do urbanismo moderno, o mesmo surge a partir da crítica a cidade industrial, formado por conteúdos utópicos e baseado em princípios cientificistas desprovidos de um contexto político (no que vai uma concepção ideológica do mundo) que perdem referência com a realidade (CHOAY, 1965). Segundo Otília Arantes (1998), o Movimento Moderno se esgotou devido às mudanças econômicas que ocorreram nas últimas décadas, a sua fidelidade restrita a racionalização absoluta, que definia a lógica capitalista de então, se afinando aos princípios fordistas de produção em massa.

Na Europa do pós-guerra, a reconstrução das cidades se basearam no modernismo do “*International Style*”, por outro lado, o que se queria era uma reconstrução discreta que evidenciasse as particularidades de cada território, surgindo movimentos de crítica ao Modernismo dentro das escolas de Arquitetura como o *Team X*, o grupo MARS e Giedion (ARANTES, 1998). A situação que se encontravam os governos europeus \_colapso político e crises revolucionárias os obrigou a dar prioridade às questões sociais em suas políticas públicas, assim como também em seu planejamento urbano.

No Brasil, durante o mesmo período, o planejamento foi essencialmente tecnocrata, voltado para os interesses do Estado autoritário, repressivo e ao mesmo tempo modernizador, com um projeto político desenvolvimentista que impunha os interesses do capital frente ao social, de maneira a esvaziar a agenda política do planejamento urbano (MARICATO, 2011; GRAZIA, 2003). Dessa maneira, retardando o desenvolvimento de um debate crítico sobre o planejamento urbano moderno brasileiro.

## 2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E A CRIAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Na década de 1930, um novo programa de planejamento com um discurso técnico e científico é colocado em prática (VILLAÇA, 2010), o qual se contrapunha ao que vinha sendo praticado anteriormente. Esse novo modelo seguia ainda a busca da valorização da terra e a remodelação dos espaços urbanos, de modo a tornar a cidade um meio de reprodução do capital. Que incentivou o aumento das moradias em loteamentos clandestinos e da sub-habitação, principalmente nos grandes centros e cidade com forte desenvolvimento industrial (MARICATO, 2010; BASSUL 2010). Esse planejamento excludente se estendeu até a década de 1960. Com o aumento da população urbana, houve o agravamento dos problemas de moradia, mobilidade, acentuando a exclusão social e a segregação espacial.

O país vivia então, um amplo debate político e econômico, com o fim do governo de Juscelino Kubitschek e seu plano desenvolvimentista, que resultou na alta da inflação e sérios problemas sócio-espaciais. Jânio Quadros assume a Presidência do Brasil e logo em seguida renuncia deixando o cargo para o Vice-Presidente João Goulart (1961–1964), assumindo então o poder. Visto a situação econômica brasileira, o Presidente propõe reforma de bases para promover a melhor distribuição de renda. Observando a carência de um debate social em torno do planejamento urbano e da situação socioeconômica do país, em 1963, é realizado o Seminário de Habitação e Reforma Urbana em Petrópolis – RJ, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE). O tema principal do seminário era a questão habitacional brasileira, tendo como tema secundário a reforma

urbana. Os participantes diagnosticaram o problema e debateram soluções resultando em uma proposta no formato de Projeto de Lei (PL), o qual não se efetivou (SILVA, 2003).

Neste foi levantada a questão dos altos índices de urbanização, provocado pelo intenso fluxo migratório dos campos para a cidade, o qual deveria ser mitigado através de uma política de controle do processo industrial e das relações de trabalho no campo (SILVA, 2003). Porém, sem o fluxo migratório não seria possível a modernização do meio rural e muito menos o desenvolvimento da indústria. O que existiu foi uma falta de controle social sob o uso da terra urbana e rural.

Segundo Silva (2003), outro problema identificado no Seminário foi o da distribuição de renda em relação ao valor da terra urbana. Os baixos salários das classes trabalhadoras não permitiam que usufríssem de moradias dignas nos centros urbanos, causando o aumento das sub-habitações em regiões não urbanizadas, consolidando um modelo de crescimento urbano desarticulado. Some-se a isso, a falta de interesse do setor imobiliário na produção de habitações destinadas a classe de renda mais baixa que só agravava a exclusão socio-espacial de então.

Tomando como base o PL em tela, foram propostos novos conceitos urbanísticos, bem como novos instrumentos legais que amenizassem o problema habitacional de então. Nesse sentido, esses conceitos e instrumentos visavam medidas de controle da especulação imobiliária, através da desapropriação para fim de reforma urbana sem a exigência de pagamento à vista em dinheiro das terras desapropriadas, no que implicava em uma modificação da Constituição vigente. Também se intentava uma regulamentação do uso do solo de maneira a alcançar uma distribuição de infra-estrutura mais justa. No âmbito social, a elevação do padrão de vida do povo brasileiro com políticas de desenvolvimento socioeconômica; advogava ainda a participação das comunidades no processo de planejamento de modo que fosse exercida à cidadania. As diretrizes apontavam para um controle federal sobre o investimento privado e a regulação da especulação imobiliária, de maneira a criar um planejamento urbano integrado e participativo voltado ao desenvolvimento social-espacial, muito distante do planejamento aplicado até o momento, geminando uma nova ideologia de planejamento.

Nesse contexto, o referido Projeto de Lei, centralizaria o planejamento habitacional no âmbito federal através da formação de um órgão nacional, que utilizaria o financiamento para regularização e produção habitacional através da criação de um Fundo Nacional de Habitação, o qual teria sua base de rendimento na cobrança de impostos entre eles, um destinado aos imóveis sem utilização a mais de seis meses. Logo, era proposto um planejamento integrado sobre o território nacional, prevendo modificações no direito absoluto de propriedade.

Porém, nada do que foi colocado pelo Seminário foi posto em prática. A política de João Goulart não agradou a elite brasileira; a consequência disso foi a deposição do então Presidente através de um golpe militar, resultando em um poder ditatorial e autoritário que partiu para uma linha de planejamento oposto ao que foi abordado no Seminário de 1963 (VILLAÇA, 2010).

O discurso ideológico do governo militar se caracterizou por diretrizes nacionalistas e desenvolvimentistas de forte cunho anticomunista, entretanto, o mesmo acentuou a desigualdade econômica, com um maior acúmulo do capital por uma pequena parcela da população brasileira, a qual estava em sintonia com o capital estrangeiro resultando em uma maior exclusão sócio-espacial. Para que os militares colocassem em praticas suas ações, foram determinados “atos institucionais”, que cancelavam alguns pontos da Constituição de 1946,

suspendendo o exercício pleno da democracia, dissolvendo o Congresso Nacional e coibindo grande parte da liberdade individual dos cidadãos. As primeiras fases de o governo militar, de 1964 a 1974, foram marcadas por uma forte repressão identificada por violência tais como prisão, exílio, tortura e morte daqueles que esboçassem contrariedade ao governo ou simpatia ao comunismo.

No planejamento urbano o discurso científico e técnico caracterizou os planos urbanos na ditadura militar, que eram elaborados dentro da administração pública e caracterizados pelo processo de investimento público apropriado pela iniciativa privada (VILLAÇA, 2010). “A distribuição dos equipamentos e serviços [era], freqüentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e retorno de capital investido [era] mais atendidos.” (GRAZIA, 2003). Outro importante impasse foi o esvaziamento legislativo e a desvinculação da sociedade civil, conduzindo a cada vez mais o uso de apenas recursos técnico que isolava a questão social do planejamento urbano via um esvaziamento político do mesmo (MARICATO, 1997). Resultando no agravamento da desigualdade e segregação sócio-espacial, confinando grande parte da população de baixa renda em favelas e loteamentos periféricos, muitos dos quais clandestinos, sendo estes privados do direito à cidade (BASSUL, 2010).

Nesse contexto, a partir do meio da década de 1970, ressurgem os primeiros movimentos sociais ligados às reivindicações salariais e trabalhistas, bem como à solução dos problemas urbanos então agravados. Por traz disso estava a crise internacional do petróleo e o fim do milagre econômico, que levava a uma inflação galopante resultando em um arrocho salarial sufocante, tendo como corolário uma grande carência da participação civil no planejamento urbano daquele momento. Estes eram movimentos pontuais uma vez que não existiam órgãos legítimos de reivindicação, existindo apenas movimentos desarticulados de trabalhadores no Rio de Janeiro e em São Paulo, os quais desafiavam a repressão e pleiteavam melhorias no transporte público. O processo por lutas de melhoria do meio urbano, nos anos de 1970, foi iniciando dentro das comunidades de bairro e das pastorais em busca de soluções de problemas específicos sem apresentarem intenções políticas, evoluindo depois para uma postura mais politizada a partir de 1978 (SILVA, 2003). No final dos anos de 1970, ressurgiram os movimentos sindicalistas, de estudantes, as associações profissionais e manifestações de artistas e intelectuais, que norteados pelas péssimas condições de vida, de salário, dos direitos civis e pelo agravamento dos problemas econômicos, reivindicavam o fim da ditadura e a redemocratização do país.

Com a intenção de propor uma alternativa às carências sociais do Brasil, entidades representantes de categorias profissionais – como arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais, retomaram os temas debatidos em 1963, visando a tão esperada reforma urbana. Foi então publicando um conjunto de idéias sobre melhoria da qualidade de vida nas cidades brasileiras. O qual, após alguns anos, evolui, em 1976, para o Projeto de Lei nº 775 (Lei de desenvolvimento urbano), elaborado pelo Conselho Nacional de Política Urbana (SILVA, 2003). Em 1983, esse PL é retomado pelo então Ministro do Interior Mario Andreazza, tendo sido impedido de ser aprovado pelo Congresso Nacional decorrente do lobby do setor imobiliário contraria ao mesmo (GRAZIA, 2003).

O anteprojeto de desenvolvimento urbano é criado com a finalidade de controlar o uso especulativo da propriedade urbana, de maneira a promover o maior acesso às terras urbanas e à distribuição dos equipamentos sociais e dos serviços urbano. Assim o PL nº 775 de 1983, pela primeira vez, expõe uma serie de instrumentos urbanísticos visando o controle do

desenvolvimento urbano, entre eles limitadores da propriedade privada que levariam ao cumprimento da função social das cidades. Por outro lado, o planejamento urbano seria centralizado, onde a diretriz a ser seguido por cada ente governamental, local ou regional, dependeria de um plano de desenvolvimento urbano de estância federal. Dentre os principais instrumentos, estaria os de atuação do cumprimento da função social da propriedade através de desapropriação, taxaçaõ tributária, urbanização compulsiva, transferência de uso do solo, tombamento e preferência de aquisição pelo poder público. Além de programas nacionais de desenvolvimento urbano, redistribuição demográfica e locação de infra-estrutura e equipamentos públicos (BRASIL, 1983).

O processo de redemocratização brasileira da década de 1980 permitiu que Prefeitos progressistas fossem eleitos; é quando novos programas de políticas sociais são colocados em prática. Nesse sentido, as questões levantadas pelo anteprojeto de lei nº 775 foram importantes para a retomada do debate em torno da reforma urbana nessa década, sendo assim o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) configurou-se como um importante ator de reivindicações sociais de tal magnitude que foi capaz de exercer pressão política para a contemplação de suas demandas no texto final da Assembléia Constituinte de 1987 (SILVA, 2003, MARICATO, 2010).

A atuação de novos grupos no processo de redemocratização do país proporcionou um dinamismo no exercício da cidadania, que massacrado nos anos anteriores, foi fortalecido pelas reivindicações políticas. Nos anos de 1980, os movimentos foram tomando lugar no Estado através de interlocutores e representantes. Tornando a Assembléia Constituinte uma forma de dispor as demandas sociais e desenvolver o debate para o plano de ação de repercussão nacional. Dessa forma, criando uma articulação com todos os movimentos sociais no Brasil no combate da desigualdade social e territorial das cidades, politizando a discussão da questão urbana, passando a envolver universidades, entidades profissionais e pastorais. O Movimento Nacional por Reforma Urbana (MNRU) tem sua origem na Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) em 1979 no Rio de Janeiro, sob a iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT), que em sua evolução foi aglutinando outros participantes (SILVA, 2003).

A partir desse momento, a moradia, mesmo fundamental, já não era o tema central. O debate se diversificou e ampliou, defendendo a garantia do direito à cidade com o objetivo de mudança na qualidade de vida, através de políticas públicas para toda população. Os princípios básicos eram: o direito à cidadania, como o conceito de universalidade de acessos a equipamentos e serviços urbanos em condições dignas; gestão democrática, na qual o planejamento, implantação e governo das cidades estariam submetidos à participação social; e a função social da propriedade e da cidade, com o prevaecimento do interesse comum sob o direito individual (GRAZIA, 2003). Esses novos temas postos em debate pelo os movimentos sociais no Brasil colocam uma demanda por participação social no planejamento urbano, que deveria estar direcionado aos interesses populares, como o debatido na Europa e Estados Unidos na década de 1970.

Ao termino do governo do Presidente João Figueiredo, a eleição indireta e a elaboração de uma nova Constituinte foram as oportunidades vista pelo MNRU para a reforma urbana. Em 1987, é estabelecida a Assembléia Constituinte, que mobilizou o MNRU permitindo uma participação ativa através da tarefa de redigir a Ementa Popular de Reforma Urbana (SILVA, 2003). Composta com 23 artigos e 5 tópicos que constituíam dos seguintes temas: direito urbano na proteção do meio ambiente, do patrimônio e da cultura; propriedade imobiliária

urbana com instrumento para regularização de áreas ocupadas; política habitacional com finalidade social e uma Agência nacional e descentralizada de gestão política; transporte e serviços públicos, no qual não haveria lucro sobre serviços públicos, com reajuste nas tarifas seguindo os reajustes salariais; e a gestão democrática da cidade (MARICATO, 1994).

O resultado foi o capítulo de Políticas Urbanas na Constituição, formado pelos artigos 182 e 183, que foram esvaziados e enxugados do conteúdo proposto pela Ementa de Reforma Urbana. O fundamento da proposta do MNRU, a função social da cidade e propriedade foi atrelada sua aplicabilidade a uma Lei Complementar, permitindo que ainda existisse uma preferência ao capital em detrimento ao bem de todos. Desde então, se inicia uma nova batalha dos movimentos sociais para que se elabore tal lei.

O Senador Pompeu de Souza (PSDB/DF), no propósito de regularizar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, cria um anteprojeto de lei nº171/89, que é aprovado pelo Senado e encaminhado a Câmara de Deputados no Projeto de Lei nº5788/90, intitulado de “Estatuto da Cidade”. Por outro lado, o MNRU se institucionalizou através da criação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), acompanhando toda a tramitação desse projeto de lei (GRAZIA, 2003). Durante toda a década de 1990, o FNRU esteve atento às discussões acerca do tramite do Estatuto da Cidade, exercendo continua pressão e mobilizações para que fosse aprovado no Congresso Nacional. Sendo aprovado e sancionado em 2001 pelo Presidente da República depois de treze anos de debate (GRAZIA, 2003).

Na longa jornada para sua aprovação, o Estatuto sofreu alterações em seu texto original, essas modificações foram amplamente debatidas e negociadas pelo FNRU, que mesmo insatisfeito, abriu mão de parte do conteúdo para sua aprovação. Segundo Grazia (2003) o texto passa a possuir um conteúdo pouco inovador, contudo, sua aprovação foi importante na criação de instrumentos jurídicos, que permitia o combate da questão fundiária brasileira. Os princípios e diretrizes possibilitaram aos municípios a criação de Planos Diretos direcionados a promoção do direito à cidade. Mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, alguns municípios brasileiros, baseados na Constituição de 1988, já criavam suas Leis Orgânicas e Planos Diretores sob a perspectiva da democracia urbana. Os anos 1990 foram o marco para o início do processo de politização no planejamento urbano (VILLAÇA, 2010). Mesmo que a instrumentalização do Estatuto da Cidade estivesse esvaziada do conteúdo ideológico foi um grande passo para que as primeiras modificações no planejamento urbano brasileiro pudessem acontecer. A retirada de parte de seu conteúdo trouxe dificuldades para que os Planos Diretores colocassem em práticas esses instrumentos.

Contudo, a questão habitacional vinha se agravando cada vez mais, pois a última proposta política dentro desse tema foi durante o regime militar (1964 – 1985), com o Sistema Financeiro de Habitação. Assim, em 2000, foi criado o Projeto Moradia no Instituto Cidadania, de onde surgiu o Ministério das Cidades. Maricato (2011, p.7) nos explica o que foi esse projeto: “O Projeto Moradia [ênfaticava] o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades...”. O entendimento proposto por Maricato é que a questão da moradia precisar ser inserida no contexto urbano, é necessário que a moradia venha aparada por equipamentos e infraestrutura oferecida pela cidade, para que se torne habitável de maneira digna. Logo, o tratamento da questão passa a ser sistêmica e não mais fragmentada ou setorializada. É dentro dessa visão de planejamento que se cria o Ministério das Cidades e se desenvolve o

entendimento de que urgia desenvolver uma Política Nacional de Desenvolvimento, a qual evitaria as ações segmentadas bem como discrepantes entre as várias esferas de poder.

O Ministério das Cidades foi criado em 2003 primeiro pela medida provisória 103, e depois pela Lei Federal 10.683/03, designado o Ministro Olívio Dutra para a coordenação técnica da Política Nacional de Desenvolvimento. Tendo a primeira equipe composta por militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos dos movimentos sociais da década de 1980. A questão fundiária e o desenvolvimento urbano eram então os temas centrais. A base de sua estrutura de trabalho seria os problemas: de moradia, saneamento e mobilidade (MARICATO, 2011). “Ao Ministério das Cidades caberia, especialmente, uma ação planejadora, normativa e articuladora, a elaboração de planos nacionais e a implantação de um sistema permanente de dados sobre as questões urbanas e habitacionais.” (GRAZIA, 2003). O mais importante é destacar que o papel do Ministério da Cidade ia além de propostas de solução de questões urbanas, sua intenção era mais ampla, como mediadora entre órgãos e estâncias federais para que projetos relacionados ao desenvolvimento urbano e moradia fossem unificados e se tornassem aplicáveis.

Em 2007, problemas políticos no governo de Luis Inácio da Silva (Lula) levaram a negociação política da pasta do Ministério das Cidades (MiC), passado o controle desta para partido de orientação político-ideológica diversa das idéias antes implantadas, isso acarretou no esvaziamento do seu conteúdo, sendo redirecionado o desenvolvimento de plano, projetos e investimentos de caráter nacional para a Casa Civil, que lança o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse estratagema se contrapunha ao que vinha sendo gestado no âmbito do MiC na medida em que passa a propor ações fragmentadas, setorizadas e desarticuladas entre si e entre os entes federativos. Agrava-se a questão o fato de ter passado para segundo plano a tão homenageadas Política Nacional de Desenvolvimento.

Segundo Maricato (2011), após a crise de 2008 é lançado o PAC II e o Programa Minha Casa Minha Vida, na parceria do governo federal e empresários da construção civil, na tentativa de produzir moradia às pessoas de menor renda, que não aconteceu, dando apenas a classe média a possibilidade de financiamento da casa própria. Entendemos que um dos aspectos mais controversos desses programas é o fato do setor imobiliário ter se apropriado da iniciativa e ter direcionado a oferta de moradia para a classe média, excluído a possibilidade dos mais necessitados terem acesso à moradia, logo, sendo esses negligenciados pelo Programa que inicialmente os tinham como público alvo.

Nos primeiros anos do século XXI, as gestões municipais democráticas e populares dos anos 1990 parecem terem se esgotado e os movimentos sociais se acomodaram e fragmentaram, assim, o problema fundiário continuou se aprofundando. A aproximação do FNUR com o governo através do MiC gerou uma desarticulação dos movimentos sociais, pois o FNUR passou a ser englobado pelo governo federal agindo segundo a agenda do Estado. Mais uma vez, segundo Maricato (2013) as cidades brasileiras estão longe alcançar a reforma urbana tão desejada. Eventos como a Copa do Mundo e Olimpíadas, gastam o dinheiro público em obras que nada acrescentam a deficiência de equipamentos sociais e ao transporte público urbano precário, estando tais ações na contramão do que foi definido ao longo das décadas de 1980, 90 e 2000 pelo MNRU e gestado na administração de Olívio Dutra no MiC. Os financiamentos desses eventos retomam a prática do planejamento segmentada, fragmentada e apoiada, sobretudo, nos interesses do capital privado. Hoje ver-se a morte do período mais intenso da



participação social no processo de planejamento das cidades, a despeito de todas as Audiências Públicas, Conselhos e EIA/RIMA's.

Nesse sentido, não é de se estranhar que os problemas fundamentais do urbano, tais como moradia, mobilidade e saneamento venham progressivamente se agravando. Indicativo disso foi que, em junho de 2013, em escala nacional a população veio às ruas reivindicar, ainda que de forma desarticulada a princípio, uma cidade mais democrática, através da questão do direito a mobilidade urbana. Concordamos com Rolnik (2013) que a ação deflagradora de tais protestos foi o Movimento Passe Livre (MPL), que mobilizou a população contra o aumento das tarifas nos transportes coletivos. O MPL coloca a tarifa cobrada no transporte coletivo como um bloqueador da livre circulação nas cidades e uma apropriação do sistema capitalista dos serviços urbanos.

Resta esperar que tais movimentações reacendam a participação popular no debate das questões urbanas e que estes, de alguma forma redirecionem o modelo de planejamento urbano-territorial, a fim de assegurar o direito à cidade e fortalecer na esteira desse processo a cidadania.

### **3 CONCLUSÃO**

Desde a década de 1960, os movimentos sociais aparecem em resposta ao planejamento urbano técnico e científico (tecnocrata) empregado no Brasil, que racionaliza e funcionaliza a cidade para que o acúmulo e reprodução do capital possa se realizar. Após um longo governo autoritário, o país retoma seus direitos de livre expressão permitindo uma ação democrática sobre a política. Assim, a promulgação de uma nova Constituição foi a oportunidade, entre outras conquistas, para o desenvolvimento de novo modelo de planejamento urbano brasileiro. Os movimentos sociais aproveitaram essa chance para expor e desenvolver uma nova concepção de urbanismo calcado em uma ideologia que privilegiava o social em detrimento à acumulação do capital. Esse “novo urbanismo” visava a princípio possibilitar através da função social da cidade e da propriedade uma melhor distribuição dos investimentos públicos e uma maior participação da população no desenvolvimento urbano de suas comunidades e municípios. Entretanto, a prática do governo federal nos últimos anos tem apontado para outra direção.

Ainda assim, houve ganhado. Os primeiros resultados foram as prefeituras democráticas populares, que constituíram uma “nova escola de urbanismo” através de seus trabalhos urbanos. Como a urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização fundiária, assistência jurídica gratuita, assistência técnica de arquitetos e engenheiro nas construções individuais e coletivas, operações urbanas e zoneamento especial de interesse social entre outras. Todas essas atuações permitiram a abertura de um engajamento social no planejamento urbano e a abordagem de um pensamento crítico sobre a cidade (MARICATO, 2011). Observamos que os movimentos sociais apoiados nas produções acadêmicas crítica e nas gestões municipais progressistas permitiram que houvesse o desenvolvimento de um urbanismo engajado nas demandas sociais, resultando na conquista de uma atuação mais presente sobre a política como a Lei do Estatuto da Cidade, o MiC e a Conferência Nacional das Cidades, entre outros.

Contudo, a expansão da política neoliberal praticada, principalmente, na América Latina, sob as premissas do Consenso de Washington (1989), de não intervenção do Estado, recuou as



políticas sociais, globalizou a economia, a liberdade de mercado e transformou o capital em fluxo. Isso permitiu que o novo paradigma econômico se apoderasse da cidade e da produção rural. No campo, as grandes propriedades retornaram com o papel de atender de mundialmente a demanda por produtos primários. Nas cidades ocorreram corte nas políticas de transporte, saneamento e habitação. O investimento de equipamentos, sem a aprovação do Estado, se transferiu a iniciativa privada, que passaram a serem os tomadores de decisão na alocação dos recursos (MARICATO, 2011; VAINER, 2013).

Em antônimo as intenções do planejamento de cunho social, o capital privado e a política neoliberal se omite da carga de responsabilidade social, assim aprofundando os problemas de um longo histórico de urbanização excludente no Brasil. Entretanto, recentemente a formação de novos movimentos sociais vem eclodindo por todo o país levantando de novo o debate sobre o direito à cidade e a omissão do Estado nas questões sociais, através das redes sociais os jovens vem se alimentando dos questionamentos sobre o papel do Estado na demanda social urbana, despertando o senso de engajamento político e participação ativa da população nas questões urbanas e políticas. Cabe, agora, um aprofundamento dessas discussões e uma articulação mais integrada desses movimentos.

#### **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a instituição CNPq pela bolsa que a mim foi concedida para cursar a pós-graduação no Mestrado em Urbanismo, sem ela não seria possível a elaboração do presente artigo.

#### **REFERÊNCIAS**

- ARANTE, Otilia B. Fiori. *O Urbanismo em fim de linha e outros estudos no colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo: Editora da USP, 1998.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 87. *Estabelece o Plano Nacional de Habitação, cria o Conselho Nacional de Habitação e institui o Fundo Nacional de Habitação*. Brasília: Diário Oficial do Congresso Nacional (Seção I), 1963.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 775. *Lei de Desenvolvimento Urbano*. Brasília: Diário do Congresso Nacional (Seção I), 1983.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopia e realidade, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 6 ed., 2011. Original: Éditions Du Seuil, 1965.
- Conclusão do Seminário de Habitação e Reforma Urbana – 1963. In: *Revista Arquitetura*. Nº 15. São Paulo: FAU da USP, 1963.
- GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (org.). *Reforma Urbana e Questão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.
- MARICATO, Ermínia. Exclusão social e reforma urbana. *Revista da FASE*, Rio de Janeiro, v.62, p.51-56, 1994.
- \_\_\_. Reforma urbana, limites e possibilidades. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz; SANTOS JR., Orlando (org.). *Globalização, fragmentos e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- \_\_\_. O Estatuto e a cidade periférica. In: CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- \_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis - RJ: Vozes, 2011.



\_\_\_ . É a questão urbana, estúpido! In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

ROLNIK, Raquel. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SILVA, Eder Roberto do Orientador SILVA, Ricardo Siloto da. *O movimento Nacional pela Reforma Urbana e o Processo de Democratização do Planejamento Urbano no Brasil*. São Carlos: Dissertação UFSCAR, 2003

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade. Uma introdução Crítica ao Planejamento e á Gestão Urbanos*. 4ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VAINER, Carlos. Quando a cidade vai às ruas. In: *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora USP, 2010.