XXI Enanpur Curitiba
19 a 23 de Maio de 2025
ideias, políticas e práticas em territorialidades do Sul Global

OS DISCURSOS DETRÁS DOS INSTRUMENTOS: HISTORIOGRAFIA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Larissa Grazielle Silva dos Santos
Universidade Federal da Bahia | larissagssantos@gmail.com

Andrea Bianca Chong
Pontificia Universidad Católica de Chile | abchong@uc.cl

Leandra Paranhos de Santana Lima
Universidade Federal da Bahia | leandra.paranhos@gmail.com

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Esta narrativa objetiva desenvolver uma modesta contribuição para a historiografia do planejamento urbano brasileiro. Valendo-se de uma sintética periodização, apresenta-se o percurso histórico do planejamento no Brasil como um conjunto de representações que refletem a sociedade da época, permitindo perceber os discursos, de matriz ideológica, por detrás das mudanças das nomenclaturas, dos conteúdos e da metodologia de cada modalidade de plano apresentado. A ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos ensinam a conhecer e a agir. Desta forma, no campo político do planejamento urbano, ela consegue definir algumas vozes e interesses como de alta credibilidade e, simultaneamente, desqualificar ou desacreditar outros. Ao compreender o que é ideologia e como é legitimado e reproduzido o discurso ideológico, nota-se que a história do planejamento urbano brasileiro foi marcada pela presença de um discurso ideológico comum aos planos urbanísticos e/ou diretores.

Palavras-chave: Discursos; ideologia; historiografia; planejamento urbano.

THE DISCOURSES BEHIND THE INSTRUMENTS: A HISTORIOGRAPHY OF URBAN PLANNING IN BRAZIL

Abstract: *This narrative aims to provide a modest contribution to the historiography of Brazilian urban planning. Using a synthetic periodization, it presents the historical trajectory of planning in Brazil as a set of representations reflecting the society of the time, allowing us to perceive the ideological discourses behind the changes in nomenclature, content, and methodology of each type of plan presented. Ideology is a systematic body of representations and norms that teaches us how to know and act. Thus, in the political field of urban planning, it is able to define certain voices and interests as highly credible, while simultaneously disqualifying or discrediting others. By understanding what ideology is and how the ideological discourse is legitimized and reproduced, it is evident that the history of Brazilian urban planning has been marked by the presence of an ideological discourse common to urban and/or master plans.*

Keywords: *Discourses; ideology; historiography; urban planning.*

LOS DISCURSOS DETRÁS DE LOS INSTRUMENTOS: HISTORIOGRAFÍA DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN BRASIL

Resumen: *Esta narrativa tiene como objetivo desarrollar una modesta contribución a la historiografía del planeamiento urbano brasileño. A través de una periodización sintética, se presenta el recorrido histórico del planeamiento en Brasil como un conjunto de representaciones que reflejan la sociedad de la época, permitiendo percibir los discursos, de matriz ideológica, detrás de los cambios de nomenclaturas, contenidos y metodologías de cada modalidad de plan presentado. La ideología es un cuerpo sistemático de representaciones y normas que nos enseñan a conocer y a actuar. De esta forma, en el campo político del planeamiento urbano, es capaz de definir algunas voces e intereses como altamente creíbles, mientras simultáneamente descalifica o desacredita otros. Al comprender qué es ideología y cómo se legitima y reproduce el discurso ideológico, se nota que la historia del planeamiento urbano brasileño ha sido marcada por la presencia de un discurso ideológico común a los planes urbanísticos y/o directores.*

Palabras clave: *Discursos; ideología; historiografía; planeamiento urbano.*

INTRODUÇÃO

Esta narrativa objetiva desenvolver uma modesta contribuição para a historiografia do planejamento urbano brasileiro. Valendo-se de uma sintética periodização, apresenta-se o percurso histórico do planejamento no Brasil como um conjunto de representações que refletem a sociedade da época, permitindo perceber os discursos por detrás das mudanças das nomenclaturas, dos conteúdos e da metodologia de cada modalidade de plano apresentado. É indispensável esclarecer que aqui, o termo "planejamento urbano" refere-se ao que Villaça (1999) chama de "planejamento urbano stricto sensu", ou seja, aquela modalidade que se manifesta nos Planos Diretores, ou melhor, a corrente que teve como eixo as atividades e os discursos que vieram a desembocar nos Planos Diretores contemporâneos.

De acordo com Villaça (1999), no Brasil, dentre as modalidades de planejamento urbano, a modalidade stricto sensu é aquela que tem existido quase que estritamente no campo teórico, no discurso, sem empirismo. Para Maricato (2007, p. 148), as leis e os projetos apresentados ao longo do estuda da história do planejamento urbano brasileiro revelam

> o fosso existente entre lei e gestão e ignoram também que a aplicação da lei é instrumento de poder arbitrário. A leitura das justificativas de planos ou projetos de leis urbanísticas, no Brasil, mostra o quão pode ser ridículo o rol de boas intenções que as acompanham. Ridículo sim, porém não inocente.

Ou seja, no Brasil, o planejamento urbano se manifesta como um discurso, uma construção ideológica, e necessariamente dominante, prevalecendo o ponto de vista de uma classe social a respeito da realidade. A ideologia falseia a realidade, uma representação imaginária do mundo concreto. Sendo assim, ela é uma visão distorcida da sociedade construída pela minoria e dada como hegemônica.

> Um mínimo de reflexão sobre essa questão traz à tona **uma enorme capacidade de nossas elites intelectuais e políticas de criar e nutrir, por décadas e décadas, sonhos, irrealidades e quimeras.** A serviço da criação e sustentação de tais sonhos são colocados políticos, intelectuais, imprensa, professores, órgãos públicos e de classe etc. em debates tão infindáveis quanto inócuos. Órgãos municipais, estaduais, regionais e federais ligados ao desenvolvimento urbano, redigem pilhas de relatórios e realizam custosas pesquisas visando nutrir essa quimera (Villaça, 1999, p. 239, grifo nosso).

A igual quimera do Plano Diretor, com prestígio consubstancializado pelo Estatuto da Cidade, ao instituí-lo como obrigatório a todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, foi respaldada pelo discurso de que esse Plano funcionaria como um elemento catalizador ou ordenador do dito "caos urbano" e que apenas os técnicos

detentores do conhecimento seriam capazes de identificar as causas desse caos e indicar soluções.

Ao longo da história do planejamento urbano brasileiro, as ideias da classe dominante transformaram o planejamento urbano em uma questão especializada, de competência estritamente técnica. E que tem como eixo discursivo a substituição da realidade dos conflitos de interesse, inerentes à divisão da sociedade em classes, pela fala dos "problemas urbanos", legitimada pelo discurso técnico. O discurso técnico é, em sua essência, um "discurso competente", ou seja, "[...] um discurso que mesmo não sendo, se apresente como consensual, ou, no mínimo, mostre uma consistência que afaste contestações, amortecendo os conflitos reais de interesses em jogo" (Sampaio, 2015, p. 157). Deste modo, o discurso da classe dominante é um "discurso competente", na medida em que sugere um "discurso consensual".

Assim, no decorrer desta análise, consideram-se os discursos expressos em cada período do planejamento urbano no Brasil como "discurso competente". Ou seja, não se trata de analisar qualquer coisa, dita em qualquer lugar, por qualquer um e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada. Ele é instituído, isto é, é o discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito e o poder de falar e ouvir. No qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, o "discurso competente" é aquele no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados, segundo preceitos da esfera de sua própria competência (Chauí, 2012).

Este artigo pretende tecer uma breve análise historiográfica em relação aos discursos e instrumentos do Planejamento Urbano no Brasil dividindo em cinco períodos: o embelezar como discurso, em uma busca pela fluidez, com o alargamento e retificação de vias existentes, junto a apologia à salubridade física e social, através da erradicação de ocupações consideradas insalubres; a ideia de eficiência, ciência e técnica, uma vez que os planos de embelezamento e melhoramento se tornam político e financeiramente insustentáveis; o discurso do Plano Diretor, período marcado pela mobilização popular em uma tentativa de rejeição aos planos tecnocratas; o discurso da gestão democrática e participativa, com a aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministérios das Cidades, que propõe novos instrumentos de política urbana e mecanismos de participação; e por fim, o discurso neoliberal e a crise no Planejamento Urbano, entre o fim e a retomada do Ministério das Cidades e a criação do Estatuto da Metrópole.

O EMBELEZAR COMO DISCURSO: 1º PERÍODO – PLANOS DE EMBELEZAMENTO (1875 – 1930)

Para Villaça (1999), o surgimento do planejamento urbano brasileiro (lato sensu)[1] vem atrelado à égide dos planos de embelezamento e melhoramentos. Era necessário melhorar os problemas e embelezar a feição da cidade que emergia do processo de urbanização. Assim, os planos de embelezamento e melhoramentos consistiam basicamente na busca pela fluidez, através do alargamento e retificação de vias existentes e da abertura de novas vias, seguindo o mesmo padrão daquelas reformadas. Também, na apologia à salubridade física e social, através da erradicação de ocupações consideradas insalubres e da implementação de infraestrutura de saneamento. E ainda, na valorização da estética, por meio do ajardinamento e da construção de novas praças e parques.

O termo embelezar[2] contido tanto no discurso propagandístico da época, quanto nas ações urbanas provenientes dos planos de embelezamento e melhoramentos compreendiam muito além da busca por novos valores estéticos e por uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Geralmente, limitando-se a intervenções pontuais em áreas específicas, na maioria das vezes nas áreas centrais da cidade, as ações de embelezamento encobriam a erradicação da população de baixa renda que residia no centro, bem como, a mudança da função dele, estratégias que atendiam aos interesses especulativos e às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro.

Através dos planos de embelezamento e melhoramentos, entre 1875 e 1906, a classe dominante brasileira teve condições suficientes para, abertamente, sugerir e discutir o plano de obras que viria ser implantado. De acordo com Villaça (1999), esse período foi altamente ideológico, o caráter hegemônico que as propostas da classe dominante tinham para as cidades era tão acentuado que lhe era possível impor as intervenções que lhes parecessem mais adequadas as suas intenções.

O plano de melhoramentos de Pereira Passos para o Rio de Janeiro (1903) marca o ápice desse período em que a classe dominante brasileira possuía uma proposta urbana, que era antecipadamente discutida e de fato implementada. Villaça (1999) destaca que o plano Pereira Passos foi integralmente aceito e cumprido com exatidão e pontua que isso nunca mais viria a acontecer na história do planejamento urbano brasileiro. Desta forma, o plano Pereira Passos finda o período em que a classe dominante assumia e implantava o plano de obras e ao mesmo tempo marca o início do declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento.

> A partir de então as condições de hegemonia da nossa classe dominante no trato do urbano serão cada vez mais difíceis. As transformações sofridas pelo planejamento urbano representarão formas de adaptação do discurso hegemônico à nova realidade urbana no sentido de sempre ter uma versão para explicar e justificar o fracasso da classe dominante na solução dos problemas que se agravavam nas cidades (Villaça, 1999, p. 198).

As mudanças no discurso hegemônico foram oriundas de um conjunto de fatores complementares. Diante do crescimento das cidades, a classe dominante se deparou com o agravamento dos problemas urbanos e com a incapacidade de explicar e lidar com eles. O despontar da industrialização solicitava uma cidade que fosse capaz de escoar a produção, as obras já não seriam apenas intervenções pontuais no centro da cidade com forte apelo à estética. A cidade industrial precisava ser interligada, fluída e eficaz, superando a importância concebida à beleza no apogeu dos planos de melhoramentos e embelezamento. Assim, as obras de infraestrutura passam a ser priorizadas.

Anuncia-se um período que as obras de infraestrutura começam a ofuscar a importância das obras de embelezamento e melhoramentos. Conforme esclarece Villaça (1999), as obras de infraestrutura almejavam a "disposição harmônica" da cidade, estabelecendo conexões entre suas partes. Dessa forma, tornaram-se empreendimentos trabalhosos, dispendiosos e demorados. Não seria mais possível anunciar previamente se seriam executadas e, principalmente, quando seria a implantação de tais obras.

Esse contexto marca o início de um novo discurso,

> [...] que durante a segunda metade do século será pronunciado por lideranças políticas e sociais, usado não mais para justificar obras que eram executadas, mas para tentar ocultá-las, pelo menos evitando seu anúncio antecipado, e para tentar justificar a falta de propostas para a solução dos problemas que se agravavam em nossas cidades. [...] Nele já se insinua o "caos urbano" e a falta de planejamento, especialmente a longo prazo. A missão da classe dominante já não é embelezar (Villaça, 1999, p. 199).

A partir de 1930, inicia-se um novo período, com novas características, na história do planejamento urbano brasileiro, "agora sob a hegemonia da burguesia urbana, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir conceitos de melhoramento e embelezamento" (Maricato, 2007, p. 138). Cabe ressaltar, que essa substituição é processual, ainda seria possível encontrar nos anos de 1930 e até de 1940 a implantação de planos de embelezamento, porém, acompanhados de novos discursos e da preocupação com a infraestrutura, em especial, com a circulação e o saneamento.

A TÉCNICA COMO DISCURSO: 2º PERÍODO – PLANO DIRETOR, PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO, OS SUPERPLANOS E OS "PLANOS SEM MAPA" (1930 – 1992)

A ideia de eficiência, ciência e técnica balizam o segundo período iniciado em 1930. Extremamente ideológico, este período é marcado pelo discurso do planejamento enquanto técnica de base científica, crucial para a solução dos problemas urbanos. A menção do caos urbano atrelado à falta de planejamento torna-se uma fala corriqueira. Tem-se no cenário urbano de 1930, o agravamento dos problemas urbanos e a ausência de resposta por parte da classe dominante em justificá-los. Os planos de embelezamento e melhoramentos já não possuem condições políticas e financeiras para prosseguir, visto que, diante das mudanças físicas, econômicas e sociais da cidade industrial, o Estado já não via razões para privilegiar obras de cunho estético. E, para o capital financeiro, ao invés das obras monumentais, interessavam as de infraestrutura, especialmente viária e de grande retorno ao capital imobiliário.

Enquanto aumentavam-se as obras de infraestrutura seguindo os moldes do interesse imobiliário e especulativo, na mesma proporção, aumentavam os problemas sociais, "não podendo dar respostas a eles, a classe dominante responde com... plano diretor" (Villaça, 1999, p. 226). Villaça (1999) considera que no país o primeiro plano a conter a expressão Plano Diretor no interior das suas páginas seria o plano do arquiteto francês Alfred Hubert Donat Agache, para o Rio de Janeiro, apresentado em 1930. Para Leme (1999), dos planos realizados em outras cidades brasileiras para o mesmo período, o Plano Agache teria sido o mais completo. De acordo com a autora, este aspecto em primeiro lugar seria consequência da série de estudos preliminares realizados por Agache e equipe sobre a configuração urbana do Rio de Janeiro. Em segundo, porque além da parte imobiliária, o Plano desenvolve incisivamente estudos sobre adução de água, esgoto, controle de inundações e limpeza pública. E em terceiro, por apresentar um conjunto de leis urbanísticas e estudos sobre planos de habitação para as classes operárias.

Contemporâneo ao Plano Agache (1930), o Plano de Francisco Prestes Maia para São Paulo foi igualmente significativo para a compreensão do segundo período marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica científica, indispensável para a solução dos problemas urbanos. O chamado "Estudo para um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo" elaborado por Francisco Prestes Maia, em 1930, consistia em muito mais que um plano de avenidas, dedicando boa parte dele à análise de um completo sistema de transporte, com amplas considerações sobre as estradas de ferro e o metrô. Ainda continha considerações sobre a legislação urbanística, o

embelezamento urbano, a habitação popular, o zonning e finalmente, um apêndice dedicado aos parques (Villaça, 1999).

Por conter em suas propostas a consolidação das obras e dos pensamentos de uma classe dirigente, de opinião dominante, o plano de Prestes Maia foi bastante executado, apesar de ser considerado um "estudo" e nunca ter sido aprovado em lei.

A principal novidade dos planos de Agache e de Prestes Maia seria o destaque à infraestrutura, principalmente a de saneamento e transporte para além das áreas centrais. Sobre a infraestrutura viária, ela corroboraria com as condições de produção e reprodução do sistema capitalista, para tanto, não se poderia reduzir a área central. Era preciso comunicar o centro da cidade e os outros bairros e estes entre si com a cidade, dessa forma, os planos passam a refletir uma visão mais abrangente, propondo a articulação das várias partes da cidade.

Apesar dessa visão de abrangência, o interesse de tais planos continua associado às oportunidades que as remodelações urbanas ofereceriam ao mercado imobiliário e nesse sentido, na prática, o foco permanece sendo o centro da cidade, mesmo que no discurso, esses planos buscassem abordar a cidade inteira. Os Planos de Agache e Prestes Maia encerram definitivamente o período dos planos de melhoramento e embelezamento e junto com eles a classe dominante consolida cada vez mais suas condições de liderança e de apresentar seus planos para as cidades. Vale destacar, que mesmo que contemporâneos, o Plano Agache é mais "vanguardista" que o de Prestes Maia e já apresenta o germe do que depois viria a ser chamado de planejamento integrado, nos anos 1960.

Progressivamente, somando-se as experiências precursoras de Agache para o Rio de Janeiro (1930) e de Prestes Maia para São Paulo (1930), outras cidades brasileiras, capitais ou não, passaram a elaborar Planos. Em sua maioria, incentivadas pelo discurso de que tais Planos se constituíam em "instrumentos de regulação para o presente e de moldagem para um futuro então desejado" (Fernandes, 2014, p. 28). Assim, nesse amplo contexto se insere o processo de elaboração de um Plano de urbanismo para a cidade de Salvador, contratado pelo município em 1942.

É de suma importância esclarecer que, de acordo com Fernandes (2014), a discussão sobre o urbanismo estava latente em Salvador desde o final da década de 1920. Ou seja, anterior à elaboração do referido Plano, a cidade de Salvador já estava em sintonia com um movimento que se alastrava por todo país, endossado por suas principais metrópoles, Rio de Janeiro e São Paulo.

Para Fernandes (2014, p. 29), em Salvador, a discussão do urbanismo expressava-se a partir de três focos de tensionamento: "[...] a comparação entre Salvador e outras cidades brasileiras; o enfrentamento de transformações urbanísticas em curso na cidade; e o ensino da engenharia que passa a incorporar também esse campo na formação profissional oferecida."

A cidade de Salvador mantinha uma relação harmoniosa e articulações privilegiadas com o Rio de Janeiro. Este último polarizava as relações políticas, governamentais, econômicas e intelectuais da capital baiana. Em termos de política urbana e de construção de imagens idealizadas para a cidade, o Rio de Janeiro era a referência. Assim, a contratação, em 1927, do urbanista francês Donat-Alfred Agache para elaborar um Plano para o Rio de Janeiro repercutiu incisivamente sobre a discussão do urbanismo na Bahia (Fernandes, 2014).

Em Salvador, acentua-se a percepção de iminente elaboração de um Plano de urbanismo para a cidade.

> Ali, a cidade moderna e progressista tem sua gênese na famosa Semana de Urbanismo, realizada em 1935. A semana de 35 elegia o "plano" da cidade como imperativo da modernização a ser perseguida – a exemplo dos países hegemônicos (na Europa e nos Estados Unidos) –, e reforçava a visão progressista dos intelectuais e promotores, creditando ao planejamento a saída para enfrentar o "enigma baiano", expressão e imagem do atraso social e econômico da Bahia com a decadência da economia agroexportadora do Recôncavo (Sampaio, 2010 p. 53).

A Semana de Urbanismo de 1935 foi promovida pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres em colaboração com a Comissão do Plano da Cidade do Salvador – essa Comissão havia sido criada com o intuito de elaborar um plano de urbanização para Salvador. A Semana de 35 tinha por objetivo tornar público e discutir os trabalhos por ela realizados ao longo do ano de 1935. Também, objetivava buscar um entendimento que possibilitasse uma expansão racional e metódica da capital baiana, estabelecendo bases mínimas para a elaboração de seu plano urbanístico.

Segundo Fernandes (2014, p. 44), na Semana de 35, "[...] uma cultura urbanística adensada já se fazia presente em Salvador naquele momento e a Comissão do Plano buscou dar conta disso em seu esforço de sistematização de concepções e experiências e de construção de alternativas para a cidade." Para Sampaio (2015, p. 217) os trabalhos da Semana de Urbanismo de 1935 "[...] foram a gênese da constituição do pensamento moderno na Bahia.". Essa cultura urbanística já adensada no contexto baiano foi revelada nacionalmente no 1° Congresso de Urbanismo de 1941, realizado no Rio de Janeiro.

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil o discurso sobre a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos. Esse discurso passou a se centrar na figura do plano diretor e recebeu, na década de 1960, o nome de planejamento urbano integrado ou Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI).

> Segundo essa concepção de planejamento, a cidade não poderia ser encarada apenas em seus aspectos físicos. Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade – passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional. Os planos não podem limitar-se a obras de remodelação urbana: eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade com a sua região. Sem isso não seria possível resolver os 'problemas urbanos' que se avolumavam (Villaça, 1999, p. 211-212).

Desta maneira, a partir de 1960, inicia-se um período de instituição de um processo continuado de planejamento urbano no Brasil, com propostas nitidamente globalizantes. O discurso baseava-se no entendimento que os problemas urbanos deveriam ser vistos como "integrados", visto que possuíam mútuas relações e origens, por esse motivo, seria necessário também integrar diferentes propostas de soluções. Como consequência desse discurso e também pela falta de critério de delimitação, os Planos Integrados passaram a abranger todos os aspectos possíveis e imagináveis da vida das cidades. Abordavam em seu conteúdo desde obras de infraestrutura física até a renovação do desenho urbano, ordenação legal do uso do solo e da paisagem urbana, incluindo ainda a provisão de serviços que espacialmente eram pouco específicos, como saúde e educação pública.

A contar da década de 1960, a grandiosa gama de aspectos que deveria ser abordada nos planos, fugia à capacidade e ao interesse da administração pública municipal, dado que não seriam utilizados para legitimar obras ou ações concretas das prefeituras (Villaça, 1999). Fora do ambiente administrativo, os planos passaram a ser elaborados por grupos técnicos especializados e em muitos casos, não chegavam nem a ser encomendados ou assumidos por um prefeito. Conforme explicita Villaça (1999), este distanciamento atingirá seu apogeu com os superplanos tecnocratas, caracterizados pelas ideias de globalidade, de sofisticação técnica e de interdisciplinaridade do planejamento.

Cabe analisar que no discurso acreditava-se que os superplanos fossem capazes de apreender a totalidade dos fenômenos urbanos, de compreender o "todo". Tal premissa reflete o quão tecnocrata e pretensioso era seu discurso, ao crer que o técnico, ao elaborar um plano, além de ter condições de saber qual seria o interesse desse todo, seria capaz de atendê-lo.

Para Villaça (1999) os superplanos agora seriam puro discurso. Os planos-discursos são fruto de diversos fatores institucionais, financeiros e até mesmo, técnicos, como o distanciamento crescente entre suas propostas e as possibilidades de execução por parte da administração pública. Também por sua crescente abrangência, tornando-os imprecisos. Pela setorialização e especialização da administração pública, o que dificultava identificar os órgãos de aprovação e execução. E pelo distanciamento técnico entre o que era elaborado nos gabinetes e a realidade urbana.

O aspecto tecnocrata dos novos planos os tornava mais complexos e abrangentes e tal crescimento era proporcional ao aumento da variedade dos problemas sociais. Os superplanos não teriam suas obras financiadas pela classe dominante, pois, já não representavam totalmente o interesse da mesma e nem ofereciam possibilidade de aplicação para os problemas da grande população. Crescia a quantidade de escritórios técnicos de consultoria e planejamento empenhados em produzir planos e ao mesmo tempo, o discurso apontando para o "caos urbano" e o "crescimento descontrolado" dissimulava os conflitos e os reais motores do agravamento dos problemas urbanos.

Era elevado o número de planos produzidos e ao mesmo tempo, elevado o grau de abandono dos mesmos pelos governos municipais. Chama-se a atenção de que, de acordo com Villaça (1999a), a onda de planejamento urbano centrada na figura do Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) durou uma década, com pico na virada de 1960 para 1970. Gigantescos e detalhados, mas com pouca efetividade de implantação, os PDLI's não avançavam do âmbito teórico para o prático. A frustração com os PDLI's e com a limitação deles às prateleiras das câmaras municipais tornou-se algo trivial e em meados dos anos de 1970 presenciou-se sua extinção.

Conforme defende Braga (1995), pode-se analisar que a ineficácia do planejamento integrado se deu por três motivos, em primeiro lugar, por serem tão grandiosos, os planos ficavam prontos ao final da gestão do prefeito que o havia contratado, em contrapartida o novo prefeito não se sentia vinculado às recomendações do plano elaborado na gestão anterior. Em segundo lugar, por serem elaborados distantes da realidade local, eram pouco operacionais, muitas vezes os programas propostos se mostravam inadequados à disponibilidade de recursos existentes. E, em terceiro lugar, por mais que, teoricamente, houvesse esforços por parte das entidades governamentais supervisoras, a participação popular era limitada.

Nos anos de 1970, provavelmente em resposta à frustração proveniente do insucesso dos superplanos, os planos transitam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano com características mais simples, feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos

técnicos ou com diagnósticos reduzidos em comparação aos superplanos da década anterior. Villaça (1999) denomina esse período como o período dos "planos sem mapa".

> Com a expressão "plano sem mapa" pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e "aperfeiçoando-o" continuamente. O novo tipo de plano apresenta "apenas objetivos, políticas e diretrizes". Já que é assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados (Villaça, 1999, p. 221).

Ao dispensar os mapas e reduzir os diagnósticos, o "plano sem mapa" poderia abordar propostas de qualquer natureza, podendo elas serem especializadas ou não, de competência municipal ou não. O "plano sem mapa" poderia até versar sobre um plano futuro que seria elaborado a partir dele.

Mesmo reduzidos em relação aos superplanos, os "planos sem mapa" também representavam interesses altamente ideológicos, característica central dos planos de todo esse período. Era extremamente conveniente para a classe dominante que não houvesse detalhamento nos diagnósticos, assim, os reais problemas poderiam permanecer ocultos, evitando-se conflitos.

Os anos de 1970 indicam uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, os trabalhadores vindos das indústrias tornavam-se organizados e conscientes de seu espaço e começavam a contestar a manifestação espacialmente injusta das intervenções públicas. Inicia-se um período prenunciado por lideranças políticas e sociais e marcado por outro tipo de discurso.

Estimulados com as possibilidades desencadeadas pela mobilização iniciada na década anterior, os anos de 1980 apontam para possíveis condições dos movimentos populares influenciarem na elaboração da Constituição Federal de 1988, nessa década houve grande crescimento e organização desses movimentos.

Ressalta-se nos anos de 1980 a retomada das discussões em torno das demandas populares e, nesse cenário, destacamos o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que nessa década se consolidará e aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos. Sobre o Fórum de Reforma Urbana, Maricato (2007, p. 143) pontua:

> O Fórum de Reforma Urbana, entidade criada por a) setores da Igreja Católica de tendências progressistas, b) setores não governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos sociais urbanos, permaneceu bastante ativo nos anos 1980, na defesa de uma agenda de Reforma Urbana que sempre priorizou, entre outras, a figura jurídica do "solo criado". O FNRU foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1888 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade (Maricato, 2007, p. 143).

Perante a mobilização popular dos anos 1980, a parte da classe dominante interessada nas oportunidades provenientes do uso do espaço urbano reage com o plano diretor, reforçando e retomando o discurso ideológico de sua indispensabilidade para o planejamento urbano.

O DISCURSO DO PLANO DIRETOR: 3º PERÍODO – A REAÇÃO, O RETORNO AO PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DA CIDADE (1992 – 2001)

Reagindo à pressão da mobilização popular, a classe dominante resgata o Plano Diretor, restabelecendo seu prestígio e fortalecendo o discurso de que as cidades se encontravam em um caos, pela ausência de planejamento urbano e do Plano Diretor como principal ferramenta. Ao ser dado como obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes pela Constituição Federal de 1988, o retorno ao Plano Diretor revelou o poder da classe dominante sobre a esfera do urbano. Assim, o último período é marcado pela reação ao anterior, que vislumbrava a iminência da mobilização popular.

Inflamada pela persistência dos problemas sociais e pela solução sistematicamente adiada, nos anos 80 ocorre à intensificação do processo de normalização democrática e o recrudescimento da organização popular, apontando para o surgimento de novas demandas que visavam redefinir, mais profundamente, a relação Estado/sociedade. Em seu decorrer, "[...] procurou-se o interesse pelas pequenas obras capazes de enfrentar os problemas sociais locais com a participação da população e abriu-se caminho para a legitimação dos chamados movimentos sociais urbanos como interlocutores privilegiados do poder público" (Azevedo; Prates, 1990, p. 17-18).

Porém, a possível redefinição da relação Estado/sociedade, bem como, a possibilidade de expandir a participação popular e legitimar os movimentos sociais era extremamente perigosa para classe dominante, tornou-se necessário afastar a população do planejamento urbano. Dessa forma, concomitante à retomada do Plano Diretor, a classe dominante retoma o discurso ideológico da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia de ação e entendimento do planejamento urbano, ou seja, temos a ideologia da tecnocracia. De acordo com esse discurso, somente os técnicos seriam capazes de diagnosticar e elaborar soluções para os problemas urbanos.

No entanto, na década de 1990 a conscientização de alguns setores organizados da população já estava em desenvolvimento e, então, rejeita o Plano Diretor tecnocrata e onipotente. Por esse motivo, para Villaça (1999) a década de 1990 indica o fim de

um período do planejamento urbano brasileiro e caracteriza o início de seu processo de politização, justamente fruto do avanço da consciência e organização de camadas da população.

A inovação do Plano Diretor dos anos de 1990 é a tentativa de sua politização. Promulga-se, então, a Lei Federal n.º 10.257, de 2001, mais comumente chamada de Estatuto da Cidade, com a finalidade de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que versam sobre a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade estabeleceu o Plano Diretor como o instrumento jurídico competente para precisar a fluidez do conceito de função social da propriedade urbana, ao afirmar que ela cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Ainda, de acordo com Estatuto, o Plano Diretor seria o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos.

Após essa obrigatoriedade, várias cidades brasileiras voltaram ou passaram a elaborar seus Planos Diretores cumprindo a determinação constitucional. Porém, mesmo com o novo formato do Plano, com um discurso mais politizado, para os movimentos populares, principalmente, para aqueles ligados à luta pela terra e habitação, o Plano Diretor tornou-se um instrumento desacreditado, em virtude das constantes manipulações do processo decisório.

Nota-se que os planos e as leis atuais, como construídas anteriormente, são produtos intelectuais necessários ao capitalismo e encontram nas cidades o lócus privilegiado para assegurar sua reprodução. O resultado é uma cidade fragmentada, baseada em um "[...] planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns..." (Maricato, 2007, p. 125).

Como as propostas do Plano Diretor ficam, basicamente, a critério da prefeitura em executar e do setor privado em obedecer, sobra à população a tentativa de ser incorporada nos processos participativos introduzidos por lei. Porém, esses processos também estão imersos no discurso ideológico dominante, que camufla o conceito real de participação social, impedindo sua concreta realização.

Sobre o discurso de participação nos Planos Diretores brasileiros, fortemente entranhado no aparelho do Estado, Sampaio (2012) sustenta que:

> Hoje, a utopia urbana – de controle do uso do solo – colide com a realidade virtual dos PDU's. Tudo diluído no discurso da "democracia direta" (participação popular) versus uma crise evidente da "democracia representativa". Processo no qual se observa o franco declínio da gestão urbana, pois, Prefeituras e Câmaras de Vereadores são reféns, submissos aos ditames

> do mercado imobiliário; cuja força se impõe através de representantes (eleitos) dentro do aparelho de estado (Sampaio, 2012, p. 25).

Diluídos no discurso da participação popular, observamos a realização de processos participativos apenas para conferir a ilusão de democracia, igualdade e justiça social às decisões políticas. Que por sua vez, são tomadas sob um jogo totalmente desequilibrado de pressões, um jogo que envolve "[...] interesses contraditórios e consensos forjados com base em cooptação dos envolvidos, em processos discutíveis, antidemocráticos, que vão reduzindo o planejamento urbano oficial a uma prática discursiva e mais, sabidamente inócua" (Sampaio, 2010, p. 48).

A esse processo emerge a "ilusão da participação popular" (Villaça, 2005), por meio dessa ilusão, do discurso ideológico da participação, a população se sentiria igualmente incluída nos processos decisórios perante o poder público e, os interesses públicos estariam, finalmente, sendo atendidos. Cabe esclarecer que nessa construção ideológica da classe dominante, não é válido confundir os interesses públicos com os interesses de todos. Contudo, o perigo não está nessa confusão e sim, na utilização dos Planos Diretores como instrumento de prática do "interesse público" de modo a atender os interesses de uma pequena minoria.

O DISCURSO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA: 4º PERÍODO – NOVOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA E MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (2001 – 2014)

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, marcou um avanço significativo ao estabelecer o Plano Diretor como o principal instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento e expansão urbana. No entanto, apesar de seu potencial transformador, o Capítulo III (arts. 39 a 42) do Estatuto impôs requisitos ambiciosos que, na prática revelaram-se desafiadores para muitas cidades.

A obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes, bem como para aqueles em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, acompanhada de um prazo inicial de cinco anos para sua elaboração e previsão de revisão decenal. Esse prazo demonstrou-se descolada da realidade de diversos contextos municipais, visto a falta de recursos técnicos e financeiros, especialmente nos pequenos e médios municípios, expôs as limitações estruturais de muitas administrações locais, tornando o cumprimento do prazo inicial dificultoso. A resposta legislativa veio com a Lei 11.673/2008 que prorrogou o prazo até junho de 2008.

A lacuna entre a legislação e sua implementação prática aponta para um desafio estrutural maior: como garantir que os instrumentos de planejamento urbano sejam

não apenas exigidos, mas também efetivamente viáveis e adaptados às realidades locais.

Junto a obrigatoriedades do Plano Diretor, um dos pilares fundamentais do Estatuto da Cidade foi a ênfase na participação direto dos cidadãos nos processos decisórios, utilizando instrumentos como audiências públicas, plebiscitos, referendos e orçamento participativos. Essas ferramentas buscam democratizar a tomada de decisões assegurando que a população tenha voz ativa nas intervenções que impactam o território. Sobre a gestão participativa, destaca Rolnik (2001):

> O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios. Audiências públicas, plebiscitos, referendos, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos são assim mencionados como instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir, diretamente, os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território (Rolnik, 2001, n.p.).

A adoção desses mecanismos fortalece a gestão democrática ao envolver a sociedade na formulação e execução de políticas públicas, possibilitando que estas ações reflitam melhor as necessidade e aspirações das comunidades. Junto a isto, esses instrumentos incentivam o desenvolvimento de uma cultura política ativa, tornando os cidadãos agentes de transformação em seus territórios.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, resultado também de muitas lutas sociais, representando uma "reorganização institucional da área de política urbana, com a integração das políticas de habitação, saneamento, transporte/mobilidade e planejamento urbano (Serafim, 2012). Em outubro do mesmo ano, o ministério promoveu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, inaugurando um espaço significativo para a construção de políticas públicas participativas e avançando na concretização dos princípios do Estatuto da Cidade. No ano seguinte, em 2004, foi instituído o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) vinculado ao Ministério das Cidades, como espaço para o diálogo e a articulação entre os representantes de diversas esferas.

Em 2005, o ConCidades aprovou a Resolução n° 34 do Conteúdo Mínimo dos Planos Diretores, que foi um marco para assegurar que os planos fossem mais completos e atendessem aos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. A resolução orientava a elaboração dos planos, determinando diretrizes essenciais que os municípios deveriam abordar em seus planos, como o uso e ocupação do solo, proteção ambiental e a garantia do direito à moradia. Outra resolução importante foi a Resolução n° 28, em que contribuiu com diretrizes específicas para a

implementação de políticas urbanas e a gestão democrática das cidades. Essas resoluções desempenharam um papel fundamental na ação indutora da realização dos Planos Diretores das cidades, provocando um salto em 2008.

> O Plano Diretor era o instrumento menos utilizado em 2001, quando estava presente em apenas 980 municípios, número que quase duplicou em 2008 (1.878 municípios). Certamente o salto foi resultado de uma ação de indução por parte do Governo Federal e do Conselho Nacional das Cidades para que os municípios realizassem seus Planos Diretores. De forma bastante distribuída no país, dos municípios obrigados a realizar Planos Diretores, apenas 19% (319 municípios) não o haviam realizados até 2008 (O estado, 2013, p. 47).

Em 2005, também, iniciou-se o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que propunha uma política habitacional integrada para promover moradia digna, principalmente para a população de baixa renda. O PlaHab, definiu diretrizes e metas na tentativa de decrescimento do déficit habitacional, com ações de construção de moradias, melhorias habitacionais e políticas de regularização fundiária.

Posteriormente, em 2009, foi lançado o programa "Minha Casa, Minha Vida", oferecendo subsídio e financiamento facilitado para a construção e aquisição de moradias, priorizando famílias de até 3 salários-mínimos. Outros dos resultados do programa foi a geração de empregos no setor da construção civil e estímulo à economia. Já em 2010, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei 12.587 de 2012, foi formulada com o objetivo de priorizar o transporte público, reduzir a desigualdade no acesso aos serviços urbanos numa tentativa de melhoria na qualidade de vida, estabelecia também diretrizes para a gestão democrática do sistema de transporte.

Contudo, esse período, embora tenha apresentado avanços com a implantação de instrumentos urbanísticos e políticas nacionais, articulando e promovendo uma gestão democrática e participativa, encontrou empasses devido a uma crise de continuidade com a mudança de governos. A gestão democrática sofreu reveses significativos com as mudanças de orientação política, especialmente após 2014, momento marcado por instabilidade institucional e enfraquecimento das políticas participativas.

O DISCURSO NEOLIBERAL E A CRISE NO PLANEJAMENTO URBANO: 5º PERÍODO – GOVERNANÇA METROPOLITANA E DESAFIOS SOCIOESPACIAIS (2015 – 2024)

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o município consolidou-se como protagonista no controle sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano,

adquirindo autonomia para gerir seus próprios recursos. No entanto, o artigo 25, inciso 3 da Constituição também conferiu aos estados a competência para instituir e legislar sobre regiões metropolitanas, aglomerações e microrregiões. Embora o conceito de regiões metropolitanas tenha sido ampliado e incorporado à legislação, a Constituição não detalha seu funcionamento, o que deixou lacunas na prática da governança regional.

Essa lacuna foi parcialmente preenchida pela Lei nº 13.089, de 2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, que estabeleceu diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). O artigo 2º, inciso II da lei define essas funções como políticas públicas cuja implementação isolada por um município seria inviável ou teria impacto negativo nos municípios vizinhos. Esse marco legislativo reforçou a necessidade de articulação entre os entes federativos, promovendo a gestão compartilhada das FPIC e dando maior estrutura às discussões sobre a integração entre as áreas metropolitanas.

Uma das inovações centrais do Estatuto da Metrópole foi a imposição da cooperação interfederativa, buscando superar a fragmentação administrativa e promover um desenvolvimento urbano integrado. Contudo, essa exigência tem gerado desafios, especialmente para as cidades-núcleo, que historicamente gestionaram de forma autônoma as questões locais. Essas cidades enfrentam dificuldades para se adequar a um modelo de governança mais colaborativo e interdependente, o que agrava problemas estruturais como a macrocefalia urbana. A resistência a compartilhar a gestão de recursos e a tomada de decisões regionais tem dificultado a implementação de uma articulação efetiva, intensificando desigualdades e comprometendo o desenvolvimento equilibrado da região metropolitana.

Nesse contexto, a macrocefalia urbana se intensifica à medida que as cidades-núcleo acumulam recursos, equipamentos e serviços urbanos de maneira desproporcional, frequentemente em detrimento das periferias metropolitanas. Esse fenômeno não só acentua as disparidades regionais, mas também gera disputas sobre a alocação de recursos e a formulação de políticas públicas, exacerbando as tensões entre os municípios da região. A concentração excessiva de capacidades administrativas e econômicas nas cidades-núcleo não apenas reforça as desigualdades socioespaciais, mas também fragiliza a cooperação entre os municípios.

No entanto, a governança interfederativa estabelecida pelo Estatuto, deve obedecer a princípios fundamentais estabelecidos pelo artigo 6º, entre eles: a prevalência do

interesse metropolitano sobre o local; a divisão de responsabilidades entre os entes federativos; a gestão democrática da cidade (em consonância com o Estatuto da Cidade); a valorização das especificidades regionais e locais; e o compromisso com o desenvolvimento sustentável. Esses princípios são operacionalizados por meio da Entidade Metropolitana (EM), instituída pela Lei Complementar nº 41 de 2014. A EM é composta por um Colegiado Metropolitano, um Secretário Geral, um Comitê Técnico e um Conselho Participativo, reforçando a institucionalização das práticas de governança metropolitana.

O Sistema de Planejamento Metropolitano, sob responsabilidade da Entidade Metropolitana, organiza diretrizes tanto para os planos setoriais locais quanto para os metropolitanos. Um dos principais instrumentos dessa estrutura é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que deve articular as demandas municipais às metas e prioridades metropolitanas, conforme os critérios estabelecidos pelo Estatuto. Após a aprovação do PDUI, os municípios dispõem de até três anos para adequar seus Planos Diretores Locais (PDDUs) às diretrizes metropolitanas. A ausência de conformidade pode acarretar sanções administrativas, reforçando a obrigatoriedade do alinhamento.

O Estatuto da Metrópole promoveu avanços significativos na construção de um modelo de governança regional mais integrado. Contudo, a implementação dessas diretrizes ainda enfrenta resistências e desafios que refletem a complexidade de articular interesses locais e metropolitanos em um contexto federativo diverso. Esses aspectos demonstram a centralidade do planejamento integrado na busca por soluções urbanas mais inclusivas e eficientes, consolidando a relevância da cooperação interfederativa no Brasil contemporâneo.

Neste quinto período proposto para o planejamento urbano brasileiro, também se observa tanto a consolidação quanto as crises dos planos diretores, com diversos municípios revisando ou iniciando a revisão de seus planos locais. Esses processos, em grande parte, foram impulsionados pela crescente necessidade de integrar a sustentabilidade e o combate às desigualdades urbanas nas políticas públicas locais. A adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), se tornou um marco nesse contexto. Nesse cenário, muitos planos diretores, em diversas regiões do país, passaram a incorporar diretrizes de sustentabilidade, acessibilidade e justiça social.

No Norte, Manaus (AM) elaborou seu Plano de Mobilidade Urbana em 2015, integrando ciclovias e transporte público, com foco na inclusão social. No Nordeste,

Fortaleza (CE), ao revisar seu plano em 2019, priorizou a mobilidade sustentável e políticas habitacionais para reduzir desigualdades. Goiânia (GO), no Centro-Oeste, revisou seu plano em 2019, promovendo o adensamento urbano e infraestrutura sustentável, com ênfase nas periferias e no transporte público. No Sudeste, São Paulo (SP) adotou, em 2014, estratégias de adensamento urbano próximo ao transporte público e zonas especiais de interesse social (ZEIS), buscando acesso à moradia em áreas de alto valor. Por fim, Curitiba (PR), no Sul, revisou seu plano com foco em transporte público integrado e ciclovias, promovendo uma cidade mais compacta e acessível.

No entanto, a crise política e econômica que marcou o período trouxe sérios obstáculos para a implementação eficaz dos planos diretores em várias cidades brasileiras. A instabilidade econômica e as mudanças frequentes nas administrações municipais impactaram diretamente o financiamento de projetos e dificultaram a continuidade das políticas públicas urbanas, especialmente aquelas voltadas para a sustentabilidade e redução das desigualdades. A escassez de recursos, somada à falta de articulação entre os diferentes níveis de governo, gerou retrocessos na execução de estratégias de adensamento urbano, mobilidade e habitação social, que estavam em processo de implementação. Essa dinâmica afetou a capacidade dos planos de responder às necessidades emergentes das populações urbanas, comprometendo os avanços que haviam sido conquistados no planejamento e na gestão urbana até aquele momento.

Nesse contexto, o governo que assumiu em 2019 acentuou os desafios enfrentados no período, marcando um retrocesso nas políticas urbanas por meio de seu perfil neoliberal, cuja orientação política era claramente influenciada por ideologias econômicas que priorizam o mercado e a austeridade em detrimento do bem-estar social. A extinção do Ministério das Cidades, em janeiro de 2019, foi um dos primeiros reflexos dessa mudança, resultando em um enfraquecimento substancial das políticas públicas voltadas à habitação e ao planejamento urbano integrado. Além disso, o corte expressivo nos investimentos em programas como o Minha Casa, Minha Vida, que, embora tenha sido revisado e reintroduzido, enfrentou sucessivos cortes orçamentários e mudanças em suas prioridades, agravando ainda mais as condições de vida das populações mais vulneráveis (Maia; Marafon, 2020).

A crise econômica e fiscal, associada ao perfil conservador do novo governo, teve um impacto direto nas políticas de planejamento urbano, especialmente com a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), que, ao assumir parte das

responsabilidades, acabou por aprofundar a fragmentação nas políticas de habitação e de desenvolvimento urbano no Brasil. Essa reconfiguração institucional, combinada com uma agenda de austeridade fiscal, desestruturou um campo que, até então, se esforçava para integrar aspectos sociais e urbanos, enfraquecendo, portanto, as políticas de desenvolvimento territorial sustentável e a promoção de justiça social.

A restrição fiscal e a adoção de medidas de austeridade, apoiadas pela Emenda Constitucional 95, implementada após o impeachment da presidenta em 2016, conhecida como o "teto de gastos", resultaram em uma redução drástica dos recursos públicos destinados a investimentos em infraestrutura e programas sociais. Esse contexto afetou profundamente setores essenciais para o desenvolvimento urbano, como saneamento básico, transporte público e habitação social, dificultando a execução de políticas urbanas de longo prazo. O foco nas privatizações e concessões, adotadas como alternativas para suprir a escassez de recursos públicos, também teve impactos negativos na gestão pública dessas áreas, exacerbando desigualdades e comprometendo a implementação de ações voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento sustentável.

Agravando o cenário, a pandemia de COVID-19, por sua vez, trouxe desafios inéditos para o planejamento urbano, principalmente nas regiões de alta densidade populacional. O distanciamento social e os surtos sanitários intensificaram a necessidade de reconfigurar os espaços urbanos e promover uma maior descentralização dos serviços essenciais, o que renovou o debate sobre a resiliência das cidades e o papel fundamental dos espaços públicos. Esse período também evidenciou a importância da integração entre políticas públicas e a capacidade de adaptação das cidades às crises globais e locais, reforçando a necessidade de (re)planejar o espaço com ênfase social.

As eleições de 2022 trouxeram uma nova perspectiva para o planejamento urbano no Brasil, com um processo de reconsolidação das políticas sociais. A recriação do Ministério das Cidades foi um passo crucial para reforçar a atuação do governo federal nas questões urbanas, marcando um compromisso com o desenvolvimento de políticas públicas mais inclusivas. A retomada do programa Minha Casa, Minha Vida foi um marco importante, reestruturando a política habitacional e ampliando o acesso à moradia para populações vulneráveis. Além disso, programas como o Luz para Todos, o Bolsa Verde e o Desenrola Brasil refletiram um esforço para melhorar as condições de vida e promover a inclusão social. Esses programas têm um impacto direto na revitalização e fortalecimento das políticas urbanas, alinhando-se a um modelo de desenvolvimento mais sustentável e equitativo.

CONCLUSÃO

A ideologia é um corpo sistemático de representações e de normas que nos ensinam a conhecer e a agir. Desta forma, no campo político do planejamento urbano, ela consegue definir algumas vozes e interesses como de alta credibilidade e, simultaneamente, desqualificar ou desacreditar outros. Ainda que o discurso ideológico não passe de uma falsa realidade, impregnado de ilusão, fabricado por uma classe que se baseia na alienação da divisão social do trabalho para ter legitimidade, não podemos desconsiderar que este discurso faz uma alusão à mesma realidade que encobre. Por meio dessa alusão à realidade, o Estado que representa e atua concomitantemente à classe dominante na fundamentação do discurso ideológico, tenta fazer crer que conhece as demandas sociais e, ademais, é capaz de diagnosticá-las e supri-las, cumprindo a tarefa ideológica de escamotear os problemas originais. Com isso, ele consegue o respaldo da população, sem necessariamente solucionar as questões essenciais, aquelas ligadas à realidade do conflito de interesses entre as classes.

Porém, ao desconsiderar os reais dilemas sociais e econômicos, o Estado ignora também a maioria dos conflitos urbanos, bem como a possibilidade de alguma resolução. Entretanto, para aliviar e amortecer a possibilidade de revolta por parte das classes dominadas, a aliança Estado e classe dominante precisa do discurso dos problemas urbanos, assim ambos se mantêm, aparentemente, como defensores do interesse coletivo, dando a seus pensamentos a forma de universalidade, apresentando-os como sendo os únicos razoáveis, os únicos universalmente válidos.

Os primeiros planos de intervenção urbana no Brasil, ainda no século XIX e início do XX, estavam centrados no embelezamento das cidades, tendo como principal objetivo a transformação das áreas centrais para se adequarem aos padrões de modernidade impostos pela elite. Esses planos refletiam as necessidades e interesses das classes dominantes, sendo executados apenas em áreas específicas e de menor porte, onde os conflitos de interesse eram praticamente inexistentes. Com a industrialização e o crescimento das cidades, no entanto, as questões urbanas passaram a englobar não apenas o embelezamento, mas também a funcionalidade das cidades, o que incluiu a criação de infraestrutura básica e o ordenamento do espaço urbano. Este novo cenário impulsionou uma transformação nas práticas de planejamento urbano, marcando o início da formalização das políticas públicas urbanas no Brasil.

Com a ascensão da industrialização e a ampliação da urbanização, o planejamento urbano no Brasil ganhou um caráter mais técnico e cientificista. Surgiu então o modelo

do "Plano-discurso", como descrito por Villaça (1999), no qual as propostas de planejamento urbano eram fundamentadas em discursos técnicos que apresentavam soluções para os problemas urbanos, mas que raramente se materializavam na prática. Esses planos, muitas vezes, não tinham a intenção real de serem executados, mas sim de legitimar e ocultar os interesses político-econômicos das classes dominantes. Em vez de promover um planejamento urbano eficaz, esses planos operavam como uma fachada para consolidar o poder das elites, afastando-se da realidade das necessidades da população e dos conflitos estruturais do espaço urbano. Dessa forma, o planejamento urbano, em sua fase inicial, refletiu uma relação de poder em que os interesses das classes dominantes prevaleciam, dificultando a implementação de um modelo urbano mais inclusivo e democrático.

No quarto período do planejamento urbano no Brasil, com a implementação do Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade dos Planos Diretores, o foco passou a ser a gestão democrática e participativa das cidades, buscando integrar políticas de habitação, saneamento, transporte e planejamento urbano de forma mais coordenada. A criação de programas como o “Minha Casa, Minha Vida” e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) buscou reduzir o déficit habitacional e priorizar o transporte público, refletindo uma tentativa de atender a demandas sociais e promover a inclusão. No entanto, a efetivação desses avanços foi prejudicada por desafios de implementação e pela instabilidade política, especialmente a partir de 2014, quando a crise de continuidade das políticas públicas e a mudança de orientação política enfraqueceram as iniciativas de gestão participativa, comprometendo a consolidação de um modelo urbano mais democrático.

O quinto período, especialmente após a implementação do Estatuto da Metrópole de 2015, destaca-se pela tentativa de articular uma governança metropolitana. No entanto, essa iniciativa de integração e cooperação interfederativa encontrou significativa resistência na prática, particularmente nas cidades-núcleo, onde a adoção de um modelo colaborativo foi dificultada por fatores como a fragmentação administrativa e a falta de vontade política. Esse contexto reflete a incapacidade de transformar o discurso da governança metropolitana em ações efetivas que visem o bem-estar social, já que a principal dinâmica envolvida foi a manutenção das desigualdades socioespaciais. A crise econômica e política iniciada em 2019, impulsionada por políticas neoliberais, exacerbou ainda mais essas disparidades, com cortes drásticos em programas como o "Minha Casa, Minha Vida", que, em vez de promoverem a inclusão social, aprofundaram a exclusão e fragilizaram as políticas

públicas urbanas. A pandemia de COVID-19, reforçou a desigual que persiste, revelando a fragilidade de um modelo que não se volta para a justiça social.

Após o intenso processo de disputa ideológica e política que permeou as eleições de 2022, o novo governo, ao assumir, intensificou os investimentos e fortaleceu o papel do Estado nas políticas urbanas. Esse movimento visou reverter os retrocessos impostos nos anos anteriores, buscando responder tanto à crise fiscal quanto aos desafios estruturais que, ao longo dos últimos anos, impactaram diretamente no planejamento municipal. Nesse contexto, o Brasil iniciou um processo de recuperação e redirecionamento das ações urbanísticas, com o objetivo de enfrentar as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida nas cidades, um movimento que, embora tímido, representa uma tentativa de resgatar o compromisso com o bem-estar social.

Ao longo da história do planejamento urbano no Brasil, os planos urbanísticos e as legislações frequentemente se transformaram em discursos ideológicos, utilizados pelas classes dominantes como instrumentos de controle, aceitação e legitimação de suas ações. O Estado, enquanto regulador dessas ações essencialmente capitalistas, tem promovido normas e leis que, embora apresentadas como legítimas, justas e benéficas para todos, frequentemente ocultam as profundas desigualdades geradas por esse sistema. Contudo, é fundamental reconhecer que, embora muitas dessas ações estejam longe de resolver de forma efetiva as questões urbanas, o processo de legislar e normatizar o planejamento urbano continua sendo um pilar essencial para a estruturação das cidades.

As leis e os planos, quando voltados para o bem-estar coletivo, podem funcionar como instrumentos para enfrentar as desigualdades e promover uma governança mais justa e inclusiva. Nesse contexto, a eficácia desses instrumentos depende, não apenas de sua existência formal, mas também da forma como são implementados e da capacidade do Estado em garantir que esses avanços sejam sustentáveis e, de fato, voltados para a redução das desigualdades estruturais que marcam as cidades brasileiras.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. de; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva**. Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Anpocs, 1990.

BRAGA, R. **Plano Diretor**: três questões para discussão. In: **Caderno do Departamento de Planejamento**. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, 1995. p. 15-20.

CHAUÍ, M. **O que é Ideologia.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

BRASIL . **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

CHAUI, M. **Cultura e democracia:** o discurso competente e outras falas. São Paulo: Ed. Moderna, 1993.

CHAUÍ, M_. **O discurso competente e outras falas.** Observatório das ideias, 2012. Disponível em: https://observatoriodasideias.wordpress.com/2012/10/08/o-discurso-competente/. Acesso: 06 de jan de 2017.

FERNANDES, A.. (org.). **Acervo do EPUCS**: contextos, percursos, acesso. 1ª edição. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2014.

FIORIN, J. L. **Linguagem e Ideologia**. São Paulo: Ática, 1998.

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. da S.; FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965.** São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

MAIA, D. S.; MARAFON, G. J. **O programa Minha Casa Minha Vida:** habitação e produção do espaço urbano em diferentes escalas e perspectivas. 2020.

MARICATO, E . As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos.** Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p. 121-192.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a política urbana no Brasil: quais as ações do Ministério desde sua criação, os problemas e desafios enfrentados. **In: Revista AU - Arquitetura e Urbanismo**, nº 156. São Paulo: PINI, 2007a. p 64-65. Disponível em: http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/156/artigo44395-1.aspx. Acesso em: 15 de nov. de 2016.

O estado das cidades no Brasil: relatório 2000-2009. São Paulo: Instituto Pólis, 2014. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Estado-das-cidades-Brasil-PR-web.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade:** instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma

urbana, 2001, n. p. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/814.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

SAMPAIO, A. H. L. **Formas Urbanas:** cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto, PPGAU – FAUFBA, 2015.

SAMPAIO, A. H. L. **10 necessárias falas.** Cidade, arquitetura e urbanismo. Salvador: EDUFBA, 2010.

SAMPAIO, A. H. L. **Políticas públicas e ação do Estado nas cidades médias e pequenas**. III Simpósio – cidades médias e pequenas da Bahia, 2012.

SERAFIM, Lizandra. **Construção de práticas de gestão participativa no Governo Lula (2003-2010)**: O Caso do Ministério das Cidades. Tempo da Ciência, Cascavel, v. 19, n. 37, p. 31-55, 2012.

VILLAÇA, F . Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 12-240.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 1999b. p. 237-245.

VILLAÇA, F. **A ilusão do plano diretor.** São Paulo: 2005. Disponível em: http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf. Acesso em: 25 de ago de 2016.

[1] Para Villaça (1999) o planejamento urbano brasileiro (*lato sensu*) refere-se tanto as práticas quanto aos discursos ligados as ações de responsabilidade do Estado sobre o espaço intra-urbano.

[2] No livro "Pereira Passos: um Haussmann tropical" de Jaime Larry Benchimol, 1990, o autor analisa, em relação às obras de remodelamento urbano ocorridas no Rio de Janeiro no início do século XX, as intenções e a frequência com que a expressão embelezar era utilizada no discurso e na ação concreta do Estado. Porém, é possível estender tal análise para outras ações de embelezamento ocorridas no mesmo período em outras cidades brasileiras.