

## PLANEJAMENTO URBANO POLITIZADO E IDEOLOGIA: O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO DISCURSO DA REFORMA URBANA.

José Ricardo Vargas de Faria, Professor do Departamento de Transportes e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná.

[jrvfaria@gmail.com](mailto:jrvfaria@gmail.com)

No campo das disputas sobre como transformar as cidades, os fins e os meios em jogo constituem um amplo cabedal de ideias, técnicas, projetos, intervenções, instrumentos jurídico-administrativos que são permeados por ideologias e opções políticas. Desde um planejamento normativo de caráter sistêmico, eventualmente “enriquecido” pelos processos participativos, até a estratégia de realização de obras pontuais como instrumento de estímulo à revitalização da cidade, elaborada ideologicamente como “acupuntura urbana” (LERNER, 2003), cada concepção reivindica para si a capacidade de promover o desenvolvimento – e não é demais lembrar que para cada concepção a palavra desenvolvimento assumirá um sentido distinto. Como afirmam Sanchez et al. (2005, p.37), “competitividade, ‘empresariamento’ (urbano), planejamento estratégico (por projetos), intervenções pontuais, entre outros enunciados” compõem as iniciativas adotadas pelas administrações como soluções “milagrosas” para os problemas das cidades.

A crítica à disseminação destas ideias toma, com frequência, a o empreendedorismo urbano e o planejamento estratégico como consensos que devem ser questionados. Outras leituras (Villaça, 2004, 2005 e 2012; Burnett, 2009), avançam na crítica ao caráter ilusório do planejamento e à sua racionalidade subjacente. Villaça afirma que o planejamento urbano, tem se constituído fundamentalmente como “discurso, cumprindo a missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 2004, p.222).

Não se pretende recusar a afirmação do planejamento como ideologia. A noção de que o planejamento opera funções na reprodução da dominação e, no caso do planejamento urbano, na reprodução das cidades submetidas aos interesses dominantes, é reafirmada frequentemente nas reflexões sobre o Estado capitalista e sobre os seus mecanismos de reprodução sistêmica. Contudo, essa compreensão não pode ser tomada como pressuposto em

função do caráter capitalista do Estado, sob pena de incorrer-se em uma explicação funcional postulante.

Além disso, a afirmação do “urbanismo como ideologia” já está presente em Lefebvre (2006, p.41-3) que afirma a apropriação da cidade “como rede de circulação e de consumo, como centro de informações e decisões”, concepção ideológica “que procede de uma redução-extrapolação particularmente arbitrária e perigosa” se oferecendo “como verdade total e dogma”. Nessa concepção, a ideologia não está descolada da realidade, mas opera funções na reprodução desta realidade (a cidade): funções propriamente ideológicas (LEFEBVRE, 2006, p.122).

O que se pretende demonstrar é a pertinência do tratamento da ideologia como parte do campo simbólico, inserida em relações contraditórias e em lutas sociais, sendo, também, objeto e instrumento de disputa. Como ponto de partida, se discutirá, brevemente, a incorporação do discurso reformista no processo de disseminação dos Planos Diretores observado na última década, a crítica ao planejamento urbano politizado e o papel ideológico do Plano Diretor, considerando a disputa pela sua definição como expressão da luta simbólica e rediscutindo, deste modo, a concepção de ideologia.

### **Disseminação dos Planos Diretores e Incorporação do Discurso Reformista**

Apesar da relativa longevidade do Plano Diretor como instrumento de política urbana municipal – as primeiras experiências datam da década de 1930 – é necessário reconhecer que foi a partir do início deste século que houve uma efetiva disseminação dos planos diretores independente das escalas, localização e inserção regional dos municípios. Nem a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores integrados instituída pelo regime militar na década de 1970 como condição para acesso aos recursos federais para o desenvolvimento urbano obteve tanto “sucesso” quanto as políticas instituídas a partir do ano 2000.

A disputa pela definição da política urbana pelo Movimento da Reforma Urbana remete ao processo constituinte de 1988, perpassa as constituintes estaduais, as definições de leis orgânicas e as experiências de elaboração de planos diretores em toda a década de 1990 (VARGAS DE FARIA, 2012). Contudo, logo após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, houve investimento mais significativo, com o financiamento de Planos Diretores Participativos em mais de uma centena de municípios.

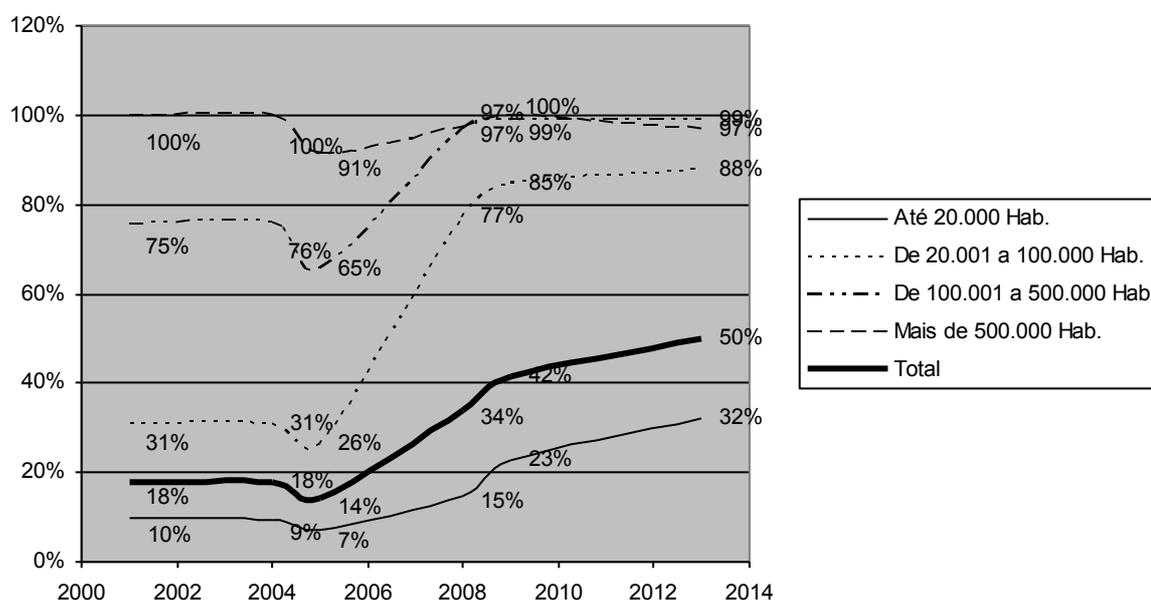
Neste contexto, a publicação do *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, editado pela Câmara dos Deputados e produzido pelo Instituto Polis, foi uma das poucas referências (e também a mais disseminada, em conjunto com materiais de capacitação e sensibilização distribuídos em todo o país no *Kit das Cidades*) que os municípios dispunham para elaboração de seus planos, já considerando os aportes da nova legislação. O conteúdo deste guia é expressão do esforço de afirmação hegemônica do conteúdo reformista do Estatuto da Cidade e, por consequência, da afirmação da perspectiva do planejamento urbano politizado (VARGAS DE FARIA, 2012).

Impulso maior nesse sentido ocorrerá com a criação do Ministério das Cidades. Além da integração das políticas, da aproximação com as prefeituras e da centralidade da questão urbana para o desenvolvimento do país e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o Ministério das Cidades, na definição de seu objetivo (BRASIL, 2010) e nos discursos que justificavam sua existência, se apresenta como solução institucional para o atendimento da demanda dos movimentos sociais urbanos e da reforma urbana. Essa vinculação, no entanto, vai bastante além do compartilhamento de valores ou do discurso. De acordo com um levantamento realizado por Gusso (2012), verifica-se a significativa incorporação de quadros próprios ou indicados pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana na composição da equipe de Olívio Dutra. Assim, nos seus primeiros anos, os documentos oficiais e institucionais elaborados pelo Ministério das Cidades e a própria instituição das Conferências das Cidades remetem, e de certo modo procuram responder, aos princípios da reforma urbana e às demandas do FNURU. O controle (parcial), portanto, dos aparelhos de produção ideológica do Estado municia o movimento da reforma urbana na disseminação do seu discurso.

Passados, no entanto, dois anos, ocorre um rearranjo na aliança político-partidária de sustentação do Governo Federal e o Ministério das Cidades passa para a cota do Partido Progressista. Essa mudança levou à saída de parte da equipe que compunha o campo da reforma urbana no Ministério. Mantém-se, no entanto, a Secretaria de Programas Urbanos sob a responsabilidade de Raquel Rolnick. Uma das ações desenvolvidas pela Secretaria, em articulação com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU) e o Conselho das Cidades foi a Campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, nos anos de 2005 e 2006. Conjugada à obrigatoriedade legal, prevista no Estatuto da Cidade, de que municípios deveriam ter seus planos diretores aprovados cinco anos após a promulgação do Estatuto o efeito da campanha foi a proliferação de planos no período compreendido entre 2006 e 2007.

Essa intensa “ação planejadora”, como costumava definir Ana Clara Torres Ribeiro, resultou em um atendimento expressivo da obrigação legal estabelecida no Estatuto da Cidade. Em 2013, 90% dos municípios com mais de vinte mil habitantes informavam possuir planos diretores e outros 6% informavam que o tinham em elaboração (MUNIC, 2013).

Figura 1. Evolução do percentual de municípios por classe de tamanho da população que informaram possuir plano diretor por ano de pesquisa



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios (2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2013).

Em relação ao conteúdo, a despeito da permanência, em termos de produção e disseminação, de outros ideários urbanos, por agências internacionais, associações empresariais, institutos de pesquisa e, fundamentalmente, administrações municipais e estaduais orientadas por valores distintos daqueles que constituem o núcleo da reforma urbana, testemunhou-se no período recente uma importante incorporação do ideário da reforma urbana (VARGAS DE FARIA, 2012). Além disso, a coordenação nacional da campanha e as coordenações estaduais foram compostas por representantes de governos, entidades técnicas e profissionais, movimentos sociais e populares e ONGs (SANTOS JR.; SILVA; SANT’ANA, 2011, p.16), muitos dos quais ligados ao FNRU. A disseminação do ideário do direito à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática não

significa que as cidades se transformaram na expressão da justiça e equidade sociais, porém é necessário compreender os efeitos desse processo.

### **A Crítica ao Planejamento Urbano Politizado**

Em que pese os investimentos realizados, seja por movimentos sociais, organizações ou governos, na direção de conquistas jurídicas e institucionais e na disputa pelos conteúdos dos Planos Diretores, alguns autores (Villaça, 2005; Burnett, 2009; Maricato, 2011), posicionam-se contra o “aburguesamento” da luta urbana evidenciado na adoção da disputa institucional como estratégia principal de ação. Questionam a efetiva realização dos pressupostos e princípios evidenciados no Estatuto da Cidade por meio dos planos diretores e o papel que tais planos de fato cumpririam na produção do urbano, no ordenamento do território e no estabelecimento de diretrizes de ação dos setores públicos e privados.

Villaça (2012) argumenta que a “sobrevivência do Plano Diretor só pode ser compreendida se ele for encarado como uma ideologia que pretende explicar os problemas urbanos pela falta de planejamento”, ocultando a verdadeira origem destes problemas: “a miséria, a desigualdade e a injustiça sociais”. Esse recurso ideológico seria operado pelas elites dominantes como instrumento que lhes conferiria certa isenção de responsabilidades sobre tais problemas (VILLAÇA, 2012, 203-5).

A sustentação da tese de Villaça (2005, 2012) está, porém, em uma concepção de ideologia que sempre se associa à elite dominante, a ideologia é sempre ideologia dominante. Além disso, a sua análise induz a compreender a ideologia como uma fábula sem conexão com a “realidade concreta” que cria uma ilusão sobre a cidade e pressupõe, na condição de unicidade do discurso ideológico eficaz, a ingenuidade dos demais sujeitos sociais. Nessa concepção Villaça (2012) distingue o plano diretor, ao defini-lo como recurso ideológico da classe dominante, das “lutas concretas” dos movimentos sociais urbanos, questionando sua relação com a função social da propriedade e concluindo pela sua inutilidade.

Se Villaça (2012) trata o plano diretor como elemento alienado das lutas sociais e da função social da propriedade, Maricato (2011) e Burnett (2009), por outro lado, o questionam como instrumento de reforma urbana, apropriado e prestigiado pelos movimentos sociais e depositário de esperanças de reversão da dinâmica de mercantilização da terra.

Como afirma Maricato (2011),

partindo de uma posição crítica ao Plano Diretor e ao planejamento urbano em seus primórdios, o FNRU passou a localizar esses temas como centro de sua ação a partir de 2003 e especialmente em 2005 durante a campanha do Plano Diretor Participativo, promovida pelo Ministério das Cidades.<sup>1</sup> (MARICATO, 2011, p. 153)

Para Maricato (2011), esse processo se deu em uma conjuntura marcada pela progressiva “institucionalização” do FNRU com o concomitante abandono da luta anticapitalista. Esse “equivoco”, presente em diversos movimentos, sindicatos e partidos, com destaque para o PT, produziram uma “guinada conservadora” na qual “tudo se passa como se os governos, seguindo as leis e os planos, e formando parcerias, sempre que necessário, pudessem superar problemas que são históricos e estruturais” (MARICATO, 2011, p.153-9).

A participação ativa do FNRU na Campanha dos Planos Diretores Participativos, em 2005, revelaria a plena incorporação do plano diretor como objeto da ação dos movimentos sociais, a despeito do descrédito que, na perspectiva de Maricato (2011), havia quando da sua incorporação na Constituição de 1988. Além disso, a campanha denunciaria o “esgotamento da trajetória dos governos urbanos de ‘novo tipo’”, pois, apoiando-se nas conclusões de Burnett (2009), evidenciou-se a inaplicabilidade dos planos, a despeito do alto investimento político do qual foi objeto por parte do FNRU, sobrecarregando a “agenda” dos movimentos com a “pauta institucional” (MARICATO, 2011, p.158-9).

Nesse sentido, Maricato (2011) diferencia-se de Villaça (2012) por reconhecer que o tema dos planos diretores transformou-se em bandeira de luta dos movimentos sociais constituintes do FNRU, que investiram em sua transformação de acordo com novos propósitos, mas não por uma submissão à ideologia dominante e sim pela adoção de uma estratégia política orientada quase exclusivamente para disputa na esfera institucional. Nessa estratégia, as conquistas são mensuradas pelos avanços na consolidação dos marcos jurídicos, que tem na legislação municipal a expressão da sua capilaridade e disseminação.

No entanto, é importante considerar que há uma aparente ambiguidade neste posicionamento. Maricato (2011) afirma a existência de um ciclo político da reforma urbana, que teria se iniciado com a “constituição de um vigoroso movimento nacional [...] que unificou as demandas e lutas pelo Direito à Cidade [com a] luta contra a ditadura e

---

<sup>1</sup> É importante lembrar, no entanto, que referências ao plano diretor como instrumento de reforma urbana estão presentes, pelo menos, desde 1989 com a elaboração da Carta de Princípios sobre o Plano Diretor no II Fórum Nacional de Reforma Urbana, realizado em São Paulo, e corroboradas em diversas publicações de militantes da reforma urbana, exemplarmente os livros de Grazia (1990), Santos Jr. (1994).

democratização do país” e obtido “significativas conquistas” como a “eleição de governos municipais denominados democráticos [...] (a partir dos anos 1980)” e as conquistas legais (Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade) e institucionais (Criação do Ministério das Cidades. Esse ciclo começa a entrar em declínio, provavelmente na década de 1990, mas se acentuado no início do Governo Lula (o desligamento de militantes posicionados “mais a esquerda” em 1996 seria expressão desse fenômeno), com “a perda de ofensividade e a fragmentação dos movimentos sociais” e a “perda de centralidade da questão da terra urbana” (MARICATO, 2011, p. 9-10 e 152). Em outras palavras, se por um lado a eleição de governos democráticos e a consolidação dos marcos jurídico e institucional são consideradas como significativas conquistas, por outro a institucionalização é expressão do declínio. Essa aparente ambiguidade poderia ser solucionada com a afirmação de que “não se pretende dar a entender que não há o que fazer além da militância anticapitalista, mas que excluí-la foi o grande equívoco nesse processo todo” (MARICATO, 2011, p.5). Superada a ambiguidade, resta a contradição.

A contradição também se evidencia na leitura de Burnett (2009), apesar de escapar à sua análise. Argumenta que o movimento da reforma urbana se deixou levar pela “ilusão do urbanismo reformista” na medida em que concentrou seus esforços na participação em processos de planejamento, que seriam, “as bandeiras próprias do idealismo pequeno-burguês, [que] desmobilizam e desorganizam as classes populares e seus movimentos coletivos, isto é, de base política” (BURNETT, 2009, p.80).

Neste sentido, também se observa certa ambiguidade no tratamento da institucionalidade ou, mais precisamente do direito, nos termos utilizados pelo autor. Por vezes, a conquista da cidadania e de direitos é interpretada como ameaça ao “próprio poder burguês”, fortalecendo a “classe trabalhadora perante o próprio Estado capitalista [e] contribuindo para sua emancipação política” (Burnett, 2009, p.31). De modo geral, no entanto, o autor tende a defender a noção de que o direito é um instrumento da burguesia para dominação de classe, de que a luta pela “cidadania” – que é a luta por direitos – se constitui em uma construção ideológica que oculta relações de classe por seu conteúdo universalista, ou seja, de interesse geral e do bem comum.

Assim a crítica oscila entre reconhecer os avanços nas esferas jurídicas e institucionais como importantes conquistas democráticas dos movimentos sociais urbanos e depositar no investimento nesta esfera de ação a responsabilidade pelo enfraquecimento dos movimentos e sua perda de ofensividade. A solução encontrada por Burnett (2009) para

explicar essa oscilação escapa ao enfrentamento epistemológico da contradição evidente em suas constatações, procurando encontrar uma relação causa efeito para o fenômeno que identifica como institucionalização. A causa estaria então nas posições da vanguarda, ocupada pelos segmentos técnicos e jurídicos, que, embebida da “ideologia da racionalidade técnica e científica”, induziria o caminho da disputa por posições de suposta decisão no interior do Estado<sup>2</sup>. Em uma linha de reflexão similar a de Maricato (2011), Burnett (2009) identificará que o período recente testemunhou a progressiva aproximação do movimento da reforma urbana às pautas institucionais, especialmente à disputa pelo planejamento, debitando explicitamente a responsabilidade a uma parcela da “vanguarda” representada pelos “quadros técnicos” (BURNETT, 2009, p.70).

Pode se observar na análise de Burnett (2009), que o recurso de distinguir os movimentos sociais urbanos – que reivindicam moradia, transporte público, infraestrutura e serviços urbanos – do movimento de reforma urbana é utilizado discursivamente como forma de reforçar a responsabilidade dos segmentos técnicos sobre o fenômeno analisado. Ou seja, o movimento de reforma urbana, consubstanciado posteriormente no FNUR, seria definido por uma relação específica entre “movimentos populares urbanos, intelectuais orgânicos e Estado” que traduz reivindicações populares em conceitos abstratos típicos de uma concepção juridicizada de ação política.

Finalmente, o plano diretor participativo se constitui, para Burnett (2009), em **evidência** do processo político analisado, ou seja, a “ilusão do urbanismo reformista” se expressa na “fetichização dos planos diretores participativos”. Indo além da noção de Villaça (2005, 2012), de que o plano diretor seria *mera* ideologia operada pela classe dominante, Burnett (2009) sugere que para entender efetivamente o papel do plano diretor seria necessário explicar a “aceitação por parte dos dominados” (BURNETT, 2009, p.481), o que só seria possível pela compreensão do fetiche do planejamento urbano: o plano diretor – coisa, produto da ação humana – seria portador da transformação das relações sociais.

O caminho trilhado pela vanguarda técnico-jurídica do movimento da reforma urbana teria levado o movimento popular a crer que os planos diretores seriam capazes de garantir acesso à terra urbanizada e o direito à cidade para as populações mais pobres, ocultando as relações sociais que de fato impedem este acesso e este direito. Assim, o

---

<sup>2</sup> No entanto, o que explica a causa é o efeito, a fetichização do planejamento como instrumento de expansão do domínio do capital sobre as cidades.

investimento na elaboração dos planos desmobilizaria as lutas sociais, aprisionaria os movimentos no campo jurídico (próprio da dominação de classe) e recrudesceria ainda mais a acumulação, a concentração e a espoliação urbanas (BURNETT, 2009, p.482).

Nesta crítica ao investimento da vanguarda nos planos diretores participativos está presente uma compreensão dualista do conflito social e do poder que, como afirma Codato (2011, p.102), constitui a concepção e a estratégia política leninista da destruição do Estado (e também a primeira fase de Poulantzas). Tanto em Burnett (2009) como em Villaça (2005, 2012), aparentemente, os movimentos sociais e trabalhadores estariam teleologicamente determinados ao enfrentamento da submissão, guardando, portanto, o gérmen revolucionário ou a potência da transformação. Mais especificamente em Burnett (2009), careceriam de consciência de classe, aspecto que acionaria a dependência e a responsabilidade da vanguarda para disparar a ação política contra a dominação do capital e contra a racionalidade técnica e a estrutura jurídico-institucional que lhe confere suporte. Desse modo, a não realização do “potencial revolucionário” que lhe seria inerente é atribuída ao projeto de transformação colocado em curso pela vanguarda que sucumbiu à ideologia burguesa.

O que se pretenderá demonstrar a seguir é que, apesar da validade da compreensão de Villaça e Burnett sobre o caráter ideológico dos planos diretores participativos, o modo como sustentaram a argumentação é insuficiente para explicar o prestígio que o planejamento urbano de novo tipo ou “politizado” adquiriu no campo da reforma urbana, fazendo convergir investimentos políticos para sua disputa nas duas últimas décadas. Não se pode atribuir à institucionalização em si (ou à ideologia em sentido metafísico) o caráter “ilusório” da ação reformista. É preciso compreender os mecanismos de afirmação e os conteúdos desta ideologia para avançar no entendimento do papel dos planos diretores na reforma urbana.

### **O Lugar do Planejamento Urbano no Discurso da Reforma Urbana**

Em um extremo, argumenta-se que os planos diretores seriam capazes de garantir acesso à terra urbanizada para as populações mais pobres, em outro, defende-se que não apenas esta possibilidade não se realiza, mas o investimento na elaboração dos planos desmobiliza as lutas sociais recrudescendo ainda mais a acumulação, a concentração e a espoliação urbanas. A polêmica não se restringe à pertinência dos planos diretores, mas avança nos conteúdos, nos métodos de elaboração, na aplicabilidade, etc. Contudo, a disputa ideológica sobre os planos diretores participativos pode, mais do que fornecer argumentos de

validade do planejamento, informar sobre as disputas e relações de poder no campo do planejamento urbano.

Para Bourdieu (2007), o “fundamento antropológico da crítica marxista da ideologia” é noção de “universalização do interesse particular: ideólogo é aquele que toma por universal, por desinteressado, o que está de acordo com seu interesse particular” (BOURDIEU, 2007, p.154). A partir dessa definição cabem duas considerações. Em primeiro lugar, a afirmação de que a ideologia da classe dominante é a ideologia dominante não exclui a possibilidade de outras ideologias. Uma analogia direta à citação de Marx e Engels levaria a deduzir, erroneamente, que o planejamento urbano seria, portanto, a ideologia da produção capitalista do espaço urbano. Mesmo nos termos restritos da citação, isso só poderia ser tomado como verdadeiro se a ideologia do planejamento fosse a ideologia dominante, o que não resta comprovado *a priori*. O que é fundamental reter a partir de Marx e Engels é a centralidade do imbricamento entre as relações materiais de produção e os meios de produção intelectual ou de produção e circulação de ideias. Como lembra Ansart (1978, p.15), não se pode compreender a ideologia isolada dos seus sistemas de produção, circulação e consumo. Ao mesmo tempo, porém, uma teoria funcionalista da linguagem política que explique as ideologias apenas pela “sua contribuição para o funcionamento social”, em outras palavras, pelo seu papel de garantir a reprodução da ordem vigente,

deixa escapar esse caráter essencial de certas ideologias, que é estar precisamente em oposição a esse funcionamento [pois], uma ideologia revolucionária constitui-se com certeza “em função” de uma situação de dominação, mas nada tem de funcional em relação ao sistema social estabelecido (ANSART, 1978, p.209).

Portanto, assumir a hipótese de que os planos diretores constituam-se como discurso ou ideologia não pode permitir a aceitação imediata de que sejam produtos ou estratégias das classes dominantes, nem que respondem aos interesses dominantes e nem que cumprem funções de reprodução da dominação. Essa possibilidade precisa ser investigada.

As reflexões no campo da ideologia (ANSART, 1978; BOURDIEU, 2007; MARX e ENGELS, 2008; GRAMSCI, 1978) podem definir alguns pontos de partida para analisar os planos diretores como elementos ideológicos. A ideologia: (i) não apenas oculta aspectos da realidade, mas cumpre funções propriamente ideológicas; (ii) guarda relativa autonomia em relação à base material constituindo com esta uma unidade dialética das práticas sociais; e (iii) como campo simbólico é objeto e arena de conflitos sociais.

Exatamente por causa da relativa autonomia do campo simbólico, realizam-se investimentos políticos na disputa ideológica, definindo-a não como expressão consequente, como variável dependente ou como “um ponto secundariamente acessível ao conflito, e sim o ponto simbólico dos conflitos sociais e políticos” (ANSART, 1978, p.36).

Por isso, a defesa do plano diretor participativo ou do planejamento urbano politizado confronta as outras ideologias de planejamento instaurando um campo de disputa sobre como planejar as cidades<sup>3</sup>. Ao denunciar o caráter ideológico do planejamento tecnocrático ou do planejamento estratégico, reivindicando outra racionalidade – livre das manipulações da elite dominante que ocultariam a face classista dos estrategistas e tecnocratas – acusa o histórico dos planos diretores<sup>4</sup>, agindo “sobre o passado, realizando um trabalho de produção do sentido, operando por seleção e reconstrução, libertando outros heróis e evocando outras identificações” (ANSART, 1978, p.38). É fundamental a ideia de seletividade dessa crítica, pois é a partir da identificação dos elementos a serem superados que se constrói a narrativa que justifica os conteúdos e valores da nova ideologia política. O que esta defesa não faz, evidentemente, é assumir seu próprio caráter ideológico, pois isso, do ponto de vista de seus propósitos, seria um contrassenso.

O domínio de recursos simbólicos particulares no campo favorece determinada estrutura de valores e de autoridade. Desde a instituição a partir de uma raiz jurídico-institucional, a proposta popular na Constituinte, até a consolidação do movimento da reforma urbana, as estruturas (estruturadas e estruturantes) lapidaram a estratégia de atuação orientada para as conquistas legais e para disputa nos aparelhos de Estado. Nesta dinâmica se instituiu uma hierarquização de valores que afirma permanentemente o FNURU como articulador de todas as lutas urbanas e, portanto, universal, enquanto diversos movimentos e organizações que o compõem são específicos ou setoriais. Assim, quando se afirma a reforma urbana como continente e as lutas setoriais como nela contidas, então estas se subordinam àquela e seus respectivos objetivos contribuem para a realização dos propósitos gerais da reforma urbana. Esta relação se reflete na hierarquização dos próprios movimentos: o FNURU torna-se uma espécie de federação ao qual se filiam, por exemplo, os movimentos de moradia.

---

<sup>3</sup> É paradigmática, nesse sentido, a parte 2 da cartilha produzida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (ROLNICK, 2010) que defende uma “estratégia global para disponibilizar terras bem localizadas nas cidades” a partir de instrumentos de planejamento previstos no Estatuto da Cidade.

<sup>4</sup> Conforme tratado no parágrafo introdutório do capítulo 1 desta tese.

A afirmação do planejamento como contraponto ao empresariamento urbano, ao clientelismo, ao patrimonialismo e ao corporativismo, também carrega a afirmação dos planejadores como sujeitos da reforma urbana. Ribeiro e Santos Jr. (2011) afirmam que a lógica do empresariamento urbano, fundado na exceção, substitui “o planejamento, a regulação e a rotina das ações”, mas que a análise dos novos planos diretores permite reconhecer que a agenda da reforma urbana foi efetivamente disseminada pelo planejamento (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011).

O esforço de construir um discurso contra-hegemônico sobre o planejamento é, ao mesmo tempo, o esforço por uma nova hegemonia. Burnett (2009) e Villaça (2004) entenderam que este processo denunciava a subsunção do projeto da reforma urbana à ideologia dominante, baseada na racionalidade técnica e no direito burguês. Defende-se, contrariamente, que se observa um conflito ideológico cujo objeto é a apropriação do planejamento como recurso simbólico – o plano diretor como instrumento de reforma urbana, em referência ao título do livro organizado por Grazia (1990) – estruturado e estruturante de um campo de relações que hierarquiza lutas sociais, valores e autoridades. O que confere maior relevância ao tema é que diferentes grupos e classes sociais reivindicam o planejamento urbano como solução para as questões urbanas e o fazem a partir de diferentes perspectivas e posições.

Este valor simbólico que adquirem lugares e coisas não é tema novo na análise sociológica ou da produção do espaço, conforme bem revisam Sánchez (2001) e Novais (2000) ao articular as contribuições de Bourdieu, Harvey e Lefebvre, entre outros. Os autores destacam que as representações não se constroem aleatoriamente, mas são impregnadas de intenções e objetivos visados. Para isso operam seleções, recortes do real que valorizam determinados aspectos e ofuscam ou anulam outros. A produção do simbólico é parte integrante do processo de produção do espaço, ou de modo geral, do processo social. “Materialidade, representação e imaginação não são mundos separados” (SÁNCHEZ, 2001, p.35).

Contudo, o simbólico não é o simples rebatimento dos aspectos materiais na esfera das representações e, exatamente por essa autonomia relativa, se realizam investimentos e disputas para a produção e o controle de códigos, imagens, discursos e dos meios para sua difusão. Há sempre o esforço de produzir um discurso totalizador que estabeleceria uma compreensão do espaço urbano ordenando e estruturando práticas políticas. É nessa perspectiva que se compreende a disputa pelo planejamento como conflito ideológico

sobre a definição do que seriam as cidades, de quais seriam seus males, de que soluções teriam necessidade e quem estaria qualificado para empreendê-las. Cada ideologia política teria, portanto, propósitos ou sentidos visados, para usar a expressão de Weber (2004), mas não por isso os realizaria coerentemente.

Também a distinção entre a função e os efeitos é necessária na análise dos conflitos ideológicos, no sentido de que uma emissão e uma recepção podem ter efeitos e consequências não desejados, eventualmente opostos àqueles que eram visados. [...] A recusa do funcionalismo na análise das ideologias importa tanto mais quanto o subsistema ideológico é precisamente gerador da ilusão do funcionalismo. (ANSART, 1978, p.210).

A ideologia do planejamento na reforma urbana, ao pretender confrontar as perspectivas tecnocráticas ou estratégicas de planejamento, ou a ausência de planejamento como expressão do clientelismo e do patrimonialismo, criou um discurso que adquiriu significativa incidência sobre os planos diretores participativos, expressão institucional deste planejamento. No entanto, o discurso construído, como uma *hegemonia contra-hegemônica*, apresenta suas próprias lacunas, seus consensos e sua estrutura de controle social.

Como destacam Ribeiro; Santos Jr. (2011), “apesar dos avanços no discurso relativo ao direito à cidade, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática urbana”. Os autores constatarem ainda que o ideário da reforma urbana não se realiza porque há predomínio de uma agenda neoliberal. A interpretação referenciada no campo da reforma urbana (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011) ou entre os seus críticos (BURNETT, 2009), parece sugerir uma concepção dualista que opõe funcionalmente os movimentos sociais e o capitalismo sem que os termos deste conflito estejam, de fato, demonstrados. Contra esse certo maniqueísmo se observa que as relações entre os movimentos ligados à reforma urbana e o capital se revelam dinâmicas e contraditórias. Exemplarmente, pode-se destacar a grande aliança em torno da PEC da Moradia, que articula movimentos de luta por moradia e representantes do capital imobiliário ou da construção civil com um mesmo objetivo político<sup>5</sup>.

Assim, a ideia de que o consenso neoliberal (ROSENMANN, 2003, SWYNGEDOUW, 2012) seria o único e em relação ao qual se opera toda disrupção (RANCIÈRE, 1995) deve ser questionada, considerando a hipótese de um consenso pela crítica. Esta hipótese é plausível, na medida em que as avaliações dos planos diretores e as

pesquisas sobre informações municipais<sup>6</sup> evidenciam a significativa incorporação do ideário da reforma urbana no planejamento urbano brasileiro ou, mais especificamente, nos planos diretores participativos (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011).

### Conclusão

Apesar do relativo sucesso dessa transformação no campo simbólico e institucional, não se acompanha o mesmo desempenho na mitigação da crise urbana<sup>7</sup>. Esta constatação alimenta a crítica às opções institucionais da luta pela reforma urbana, afirmando que o movimento enveredou pelo campo próprio da dominação burguesa – o do direito e do Estado –, que foi cooptado ou seduzido pelas posições de poder. Uma crítica apoiada em uma visão teleológica do Estado, do direito e da ideologia, que seriam sempre orientados pela reprodução da dominação, pela continuidade do capitalismo e pela conservação de relações de poder. Apesar da importância e pertinência do reconhecimento do caráter de classe do Estado, essa é uma crítica que afirma a sua predeterminação. Uma crítica que, enfim, subdimensiona a importância das disputas simbólicas e do conflito ideológico e, por esse motivo, contribui para o desconhecimento do papel dos planos diretores na reforma urbana.

Não se poderia explicar propriamente a razão da reforma urbana pela ideia de razão consensual, tal como proposta por Rancière (1995), a não ser trazendo-a para o mundo das práticas políticas específicas e, ao mesmo tempo, reconhecendo a possibilidade da instauração de *consensos de confrontação*. Esse oxímoro explica a possibilidade de criação de uma ideologia política que, ao confrontar outra ordem simbólica de justificação em um conflito ideológico, institui em si mesma uma ordem totalizadora (Ansart, 1978) definindo o acordo de papéis, ações e conteúdos autorizados no confronto. Instituídas as partes, suprimem-se os dissensos intraparte formando um consenso pela crítica.

Os trabalhos de Gusso (2012) e Costa (2012), entre outros, podem contribuir para compreensão das consequências políticas da instauração deste consenso de confrontação para o próprio movimento reformista. O propósito deste trabalho, contudo, é propor uma chave de leitura para o papel que o plano diretor participativo operou na consolidação da ideologia política desta hegemonia contra-hegemônica, pois se os planos diretores expressam algum consenso, não é o do empresariamento urbano ou de uma perspectiva neoliberal sobre as

---

<sup>5</sup> Ver VARGAS DE FARIA (2010).

<sup>6</sup> RACI-PDP (SANTOS JR.; TODTMANN, 2011) e MUNIC (IBGE, 2009).

<sup>7</sup> Maricato (2012).

idades. Esse quadro de referência, ou *frame* ideológico, apresenta seus próprios limites, lacunas e contradições que devem ser interpeladas a partir da análise de seus principais seus elementos constituintes: i) o municipalismo e o poder local; ii) a indução do desenvolvimento urbano e relação com a função social da propriedade urbana; iii) a regularização fundiária e urbanística e o direito à cidade; e iv) a gestão democrática (VARGAS DE FARIA, 2012).

Assumindo seu caráter ideológico e fetichizado (Villaça, 2004; Burnett, 2009), mas reconhecendo sua apropriação pela reforma urbana (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011), afirma-se que o plano diretor serviu à afirmação de um consenso, na medida em que forneceu o conteúdo (os princípios da reforma urbana), a arena (o planejamento participativo) e autorizou os agentes (os segmentos). Trata-se, enfim, de implementar o ideário consensuado, mas também de instituir uma ordem política no corpo social da reforma urbana. Enfim, não é apenas no confronto com outras ideologias, mas nos próprios limites, lacunas e legitimação de valores e autoridades, que está fundada a contradição entre o predomínio do discurso do direito à cidade e a permanência da cidade como negação do direito.

Finalmente, cabe lembrar que, apesar da ênfase analítica deste trabalho, o planejamento urbano não se resume à sua dimensão simbólica e ideológica (RANDOLPH, 2007). O envolvimento de sujeitos políticos em processos concretos de elaboração de planos diretores pode revelar outras dimensões políticas do planejamento urbano, que poderiam ser mais bem investigadas em estudos de caso. Em estudos deste tipo, mesmo as dimensões simbólicas aqui discutidas podem assumir outros sentidos, a depender das relações de poder às quais os processos específicos estivessem subsumidos.

## REFERÊNCIAS

- ANSART, P. (1978) *Ideologias, Conflitos e Poder*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BOURDIEU, P. (2007) *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. 8 ed. Campinas: Papirus.
- BRASIL (2010). *Missão do Ministério das Cidades*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades> [Acessado em 31 de Janeiro de 2010].
- BURNETT, C. F. L. (2009) *Da Tragédia Urbana à Farsa do Urbanismo Reformista: A Fetichização dos Planos Diretores Participativos*. Tese de Doutorado. São Luis do Maranhão.
- COSTA, M.F.T. (2012) *Ideologia e utopia no ocaso da Reforma Urbana no Brasil*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- GRAMSCI, A. (1978) *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- GRAZIA, G de (Org.) (1990). *Plano Diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE.
- GUSSO, R. J. (2012) *Movimentos Sociais no Brasil Contemporâneo: O Fórum Nacional de Reforma Urbana*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC.
- LEFEBVRE, H. (2006) *Direito à Cidade*. 4 ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- MARICATO, E. (2011) *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- MARX, K.; ENGELS, F. (2008) *A Ideologia Alemã*. Disponível em [www.dominiopublico.gov.br](http://www.dominiopublico.gov.br). Acesso em 15 de dezembro de 2008.
- MUNIC (2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2013). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE.
- NOVAIS, P. (2000) *Ideologia e Representação do Espaço no Planejamento Estratégico de Cidades*. Revista Cadernos IPPUR, n° 2, v.14, p.143-166, agosto/dezembro.
- OLIVEIRA, F. L. de; BIASOTTO, R. (2011) *O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros*. In: SANTOS JR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
- CODATO, A.; PERISSINOTTO, R (2011). *Marxismo como ciência social*. Curitiba: UFPR.
- RANCIÈRE, J. (1996). *O Dissenso*. NOVAES, A. *A Crise da Razão*. São Paulo: Companhia das Letras.

- RANDOLPH, R. (2007). *Do Planejamento Colaborativo ao Planejamento "Subversivo": Reflexões sobre Limitações e Potencialidades de Planos Diretores No Brasil*. Scripta Nova, Barcelona, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, vol. XI, nº. 245 (17), 1 de agosto de 2007.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A. (2011) *Desafios da questão urbana no Brasil*. Disponível em: <http://www.confea.Org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=13942&pai=8&sid=79&sub=876>. Acesso em 08 de novembro de 2011.
- ROLNICK, R. (Org.). (2010) *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades.
- ROSENMANN, M. R. (2003) *El Pensamiento Sistémico: las orígenes del social-conformismo*. México: Siglo Veinteuno, UNAM.
- SÁNCHEZ, F.; BIENENSTEIN, G.; BARROS, D.; PICINATTO, L. (2005) *Grandes projetos urbanos e fronteiras sociais: irrupções da resistência*. Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, Série Globalização e Solidariedade. V.4, p.36-49.
- SÁNCHEZ, F. (2001) *A Reinvenção das Cidades na Virada de Século: agentes, estratégias e escalas de ação política*. Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº16, p.31-49, jun. 2001.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D.I T. (Org.). (2011) *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
- SWYNGEDOUW, E. A (2012) *Cidade Pós-Política*. E-metropolis: revista eletrônica de estudos urbanos e regionais, Rio de Janeiro, nº 08, ano 3, p. 52-62, março.
- VARGAS DE FARIA, J. R. (2010) *Movimentos Sociais, Participação e Poder na Política Brasileira de Desenvolvimento Urbano*. Anais do XII Simpósio Pensamiento Latino Americano. Santa Clara: Universidad Marta Abreu.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- VILLAÇA, F. (2012) *Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.
- \_\_\_\_\_. (2005) *As ilusões do plano diretor*. São Paulo.

\_\_\_\_\_. (2004) Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

WEBER, M. (2004) *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.