

| 374 | A PRÁTICA URBANÍSTICA NO NACIONAL
DESENVOLVIMENTISMO: VELHOS ENSINAMENTOS PARA O
PRESENTE EM ANDAMENTO

José Almir Farias Filho

Resumo

Com a emergência do novo desenvolvimentismo, as especulações em torno das similaridades e diferenças com o nacional-desenvolvimentismo parecem necessárias e mesmo inevitáveis. Os textos fundadores da nova estratégia admitem que, conquanto tenha suas origens no “velho” desenvolvimentismo, ela traz um olhar crítico sobre a experiência passada e busca adequar-se à realidade brasileira atual. Considerando esta premissa, o objetivo deste artigo é revisitar o período no qual prevaleceu o nacional-desenvolvimentismo (1950-1989) para então extrair sua influência e ação sobre a cidade e o urbano. Dito de outro modo, o nosso propósito é identificar seus modelos de prática urbanística, vistos aqui como conjuntos de princípios, métodos, estruturas organizacionais, proposições e realizações. Neste sentido, sustentamos a hipótese de que o nacional-desenvolvimentismo fomentou a constituição de três modelos de prática urbanística: a ‘urbanização e renovação’ (1950-1964); a ‘planificação e tecnocracia’ (1964-1982); e a ‘participação e regulação’ (1982-1989). Repertoriar as especificidades de cada um desses contextos nos parece necessário porque, repousa na linha temporal entre o velho e o novo desenvolvimentismo, o ajuste político-ideológico provocado pelo neoliberalismo, que tem sido capaz tanto de adaptar-se às crises como de absorver novas ideias em circulação. Com esta historização, nos confrontamos com a indagação sobre o fato de o novo desenvolvimentismo estar apto a reformular o modelo hegemônico ou vir, tão somente, a ampliar as tensões no campo, pela simples agregação de mais instrumentos e ações ao já caudaloso mosaico da prática neoliberal.

Palavras-chave: Prática Urbanística; Nacional-Desenvolvimentismo; Novo Desenvolvimentismo; Política Urbana; Neoliberalismo.

1. Introdução

Após anos de domínio do pensamento econômico ortodoxo, o debate sobre o desenvolvimento retorna à agenda pública na primeira década do Século XXI, como uma estratégia alternativa ao projeto neoliberal. Para alguns especialistas, a ideia não é recente, pois desde o início dos anos 1990, economistas acadêmicos heterodoxos sustentavam a proposta de um projeto neodesenvolvimentista como resposta ao Consenso de Washington¹. No âmbito das questões urbanas, esse “novo desenvolvimentismo” brasileiro parece ter como marco inaugural o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no

¹ Evento que reuniu na capital americana, em 1989, economistas de instituições financeiras propondo aos países em desenvolvimento um ajuste estrutural de políticas macroeconômicas ortodoxas e reformas institucionais orientadas para o mercado. Os mercados livres em nível mundial cuidariam de promover o desenvolvimento econômico, desde que os direitos de propriedade e os contratos fossem garantidos pelo Estado (Jungman et al., 2010).

final do primeiro Governo Lula (2003-2007), uma política governamental vista como um divisor de águas entre a fase de institucionalização do programa partidário do presidente e a fase dos maciços investimentos estatais em um quadro de crise econômica mundial.

As especulações em torno das similaridades e diferenças desta nova estratégia com o antigo nacional-desenvolvimentismo parecem necessárias e mesmo inevitáveis. Seus textos fundadores admitem que, conquanto tenha suas origens no “velho” desenvolvimentismo, o “novo” traz um olhar crítico sobre a experiência passada e busca adequar-se à atual realidade brasileira e mundial. Como o antigo desenvolvimentismo, não seria uma teoria econômica, mas um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas. E, ao contrário daquele, não visa restaurar o Estado-empresário nem o protecionismo do mercado interno nos moldes do passado (Bresser-Pereira, 2006; Sicsú et al., 2005).

Se os termos do debate justapõem e opõem, a um só tempo, o novo e o velho desenvolvimentismo é porque os ensinamentos pretéritos não podem ser negligenciados e servem de algum modo como referência contra o desperdício da experiência. Considerando este argumento, o objetivo deste artigo é revisitar o período em que prevaleceu o nacional-desenvolvimentismo (1950-1989) para então extrair sua influência e ação no que se refere à questão urbana. Dito de outro modo, o nosso propósito é de identificar a configuração da “prática urbanística” originária do nacional-desenvolvimentismo, considerada aqui como o conjunto de pensamentos e ações que servem para a modificação contínua e consciente do território e da cidade.

Esta noção pode ser útil quando se trata de condensar teoria e prática, representações e meios de ação sobre a cidade e o urbano. Por sua abrangência, ela contribui inclusive para evitar a já alongada polêmica sobre as distinções entre urbanismo e planejamento urbano. Tanto a disposição para o desenho projetivo e o caráter monodisciplinar do urbanismo, como as preocupações com as diferentes escalas da ocupação do território e o recorte interdisciplinar do planejamento urbano, podem ser inseridos no lastro de uma prática urbanística. De fato, toda prática urbanística (Secchi, 2005) condensa uma pluralidade de sujeitos e estratégias: são aquelas do técnico que estuda e propõe, do eleito que decide, do administrador que controla, do construtor que realiza; enfim, dos sujeitos que as promovem, de suas intenções, das técnicas utilizadas, dos resultados esperados, dos êxitos obtidos, dos problemas que, um de cada vez, surgem, induzindo novas transformações.

Metodologicamente, partimos do pressuposto de que, em um determinado momento histórico, uma prática urbanística pode ser descrita em um modelo de representação, na medida em que acomoda um conjunto específico de princípios, métodos, estruturas organizacionais, proposições e realizações. Seguindo o sistema proposto por Popper (1985), um modelo de representação se insere na perspectiva de um tipo de enunciado dotado de uma “universalidade numérica”, isto é, que se refere a uma classe finita de elementos especificados para uma região espaço-temporal, particular e limitada.

No âmbito dessa investigação, definimos cinco elementos de análise para caracterizar um modelo de prática urbanística. São eles: (1) os condicionantes político-econômicos nacionais e locais; (2) os tipos de planejamento e gestão urbanos; (3) os princípios e características; (4) os dispositivos operacionais (técnicos e administrativos); (5) e, os atores e os mecanismos de participação.

Sob essa perspectiva, sustentamos a hipótese de que, ao longo do período de predomínio do nacional-desenvolvimentismo, despontaram três diferentes modelos de prática urbanística fundados pela ação preponderante das políticas do Estado sobre a cidade. São eles: a “urbanização e renovação” (1950-1964); a “planificação e tecnocracia” (1964-1982); e a “participação e regulação” (1982-1989). Isso significa dizer que o nacional-desenvolvimentismo sustentou sucessivas reformulações de prática urbanística até o seu completo esgotamento, quando o ajuste político-ideológico provocado pelo neoliberalismo, impôs um modelo de prática urbanística que rapidamente tornou-se dominante.

No interstício da linha temporal que relaciona o velho e novo desenvolvimentismo situa-se, portanto, a prática urbanística neoliberal que se distingue por formas disciplinadas de destruição criativa não apenas do arcabouço prático-teórico produzido anteriormente como também de qualquer formulação de políticas emancipatórias que venha a surgir. Assim, parece que ao novo desenvolvimentismo cabe a tarefa hercúlea de não apenas buscar “formas inteligentes de ação estatal, complementares à ação privada” (Sicsú et al., 2005, p.8), mas sobretudo evitar sua assimilação e “reinvenção” pela lógica neoliberal.

2. Os Três Modelos de Prática Urbanística do Nacional Desenvolvimentismo.

Embora tendo suas origens na década de 1930, quando as grandes transformações políticas e institucionais levaram ao fim o velho período da dominação das oligarquias rurais, será a partir do segundo Governo Vargas (1950-54), que o desenvolvimentismo ganha força ideológica, consubstanciado por uma “teoria do

subdesenvolvimento” (Furtado, 1974). A formulação de uma estratégia nacional de desenvolvimento implicava a participação ativa do Estado na proteção da indústria nascente nacional (ou industrialização por substituição de importações) e na promoção de investimentos diretos em infraestrutura.

Ao longo de quatro décadas, aquilo que ficou conhecido como “nacional-desenvolvimentismo” terá um papel central nas decisões econômicas do país, e em especial nas cidades, palco privilegiado dos investimentos públicos, e para onde se destinam políticas e mecanismos de intervenção e controle, ganhando variantes e especificidades conforme a evolução da vida nacional.

O nacional-desenvolvimentismo em seu estágio inicial, o populismo, desloca a concepção da questão social privilegiando a melhoria das condições de vida urbana dos trabalhadores. As cidades passam por uma intervenção racional do poder, reforçando a crença no objetivismo tecnocrático. A partir de 1964, em sua versão mais autoritária, ele buscará implantar um modelo de desenvolvimento inclusivo, nos moldes do fordismo europeu ou americano, onde os ganhos de produtividade mal distribuídos geram um quadro urbano de tensões sociais (Ribeiro, 1996). No final dos anos 1970, renuncia-se seu declínio e superação que, segundo Bresser-Pereira (2006), se deve a três razões: as distorções da política de substituição das importações; o rompimento, durante a década de 1960, da aliança nacional que constituía a sua base política; e a onda ideológica da ortodoxia convencional que toma força a partir de então.

A seguir, apresentamos sinteticamente os três modelos de prática urbanística que emergiram sob a influência do nacional-desenvolvimentismo.

2.1. Urbanização e Renovação (1950-1964)

O modelo de prática urbanística da ‘Urbanização e Renovação’ se configura quando o processo de desenvolvimento urbano-industrial, ainda iniciante, leva à concentração e centralização dos meios de produção, do mercado de trabalho e de consumo nas cidades. Esse processo gerou significativas transformações espaciais, impulsionando novos investimentos públicos destinados à urbanização e modernização, com a ampliação e melhoria da rede viária, obras de saneamento básico, novos equipamentos urbanos e produção de habitação social. A mensagem renovadora deste modelo se expressa através de planos setoriais (‘planos viários e rodoviários’, planos de realizações e obras públicas’, etc.), que buscam uma “forma ordenada” de expansão do tecido urbano; para isso eles incorporam ao desenho urbanístico, as técnicas de engenharia dos serviços de infraestrutura urbana.

Ao lado do antigo padrão higiênico-funcional, que vigorou nas primeiras décadas do século XX, e ainda não de todo descartado, adota-se agora um planejamento físico-territorial influenciado pelos princípios racional-funcionalistas da Carta de Atenas, pautado no fordismo e na estética modernista. O plano é um conjunto de diretrizes e metas a serem perseguidas quanto ao controle da expansão e do adensamento urbanos, aos usos e ocupação da terra, ao sistema de circulação, à provisão de áreas verdes, etc. (Taylor, 1998 *apud* Souza, 2003).

A cidade é um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos, e conseqüentemente, afetos ao processo da administração urbana. É neste sentido que se incorpora a ideia de processo contínuo de planejamento, inserido como atividade administrativa *perene*. Comprime-se o tempo entre o pensamento planejador e o trabalho de realização. Fala-se de um “urbanismo de urgência”, mas em qualquer caso, é um “urbanismo de realizações”, que produz ao mesmo tempo projetos banais (como abertura de vias) e operações extraordinárias (como a construção de Brasília), todos derivados da necessidade de ajustar a cidade, cada dia maior, a uma nova escala e a uma nova era.

Os agentes públicos conduzem a produção urbanística por meio de estratégias territoriais centradas em duas questões principais: a operação de urbanização extensiva (que inclui a implantação de novas redes técnicas, mais ou menos controladas), e a formação de novas centralidades (pelo duplo processo de descentralização funcional e concentração habitacional nas áreas centrais).

Esta tarefa envolve a criação de novos dispositivos para lidar com as transformações do espaço urbano. Com efeito, surgem neste período as influentes agências públicas municipais e estaduais de urbanização e de planejamento urbano (secretarias de viação e obras públicas, secretarias de urbanismo e saneamento, etc.). No que diz respeito aos regulamentos, nota-se uma proliferação de normas sem, contudo, atingir a consolidação de um novo código de planejamento consistente e aceito pelos diferentes atores. Em um momento de urbanização vertiginosa, não se conseguirá (ou não haverá disposição) para manter o controle sobre os usos e a ocupação do solo urbano.

É preciso acrescentar, entretanto, a progressiva profissionalização e especialização dos quadros do urbanismo. Arquitetos e engenheiros constituem a elite intelectual deste modelo de prática urbanística, e são igualmente solicitados pela demanda pública. Eles trabalham em direção a um objetivo comum de fortalecer e difundir o planejamento urbano como responsabilidade do setor público, mas com uma diferença: os

primeiros continuam muito ligados ao projeto de arquitetura, enquanto os engenheiros se afastam gradualmente das análises globais para se dedicarem à lógica das redes técnicas.

2.2. Planificação e Tecocracia (1964-1982)

O modelo de prática urbanística da “planificação e tecnocracia” começa em um novo contexto político (o regime militar) e termina quando o processo de redemocratização se torna irreversível no início de uma década de crise política, social e econômica. Este é um período de mudanças rápidas, marcado tanto pelo crescimento urbano, como pela ascensão e apogeu do planejamento estatal. Seu contexto é impregnado de geopolítica, prenunciado pela expansão da fronteira agrícola (ocupação da Amazônia) e concentração de investimentos governamentais nos principais centros urbanos – os chamados “espaços produtivos” –, aumentando os desequilíbrios regionais.

Um bom número de estudiosos já esmiuçou as características e desdobramentos das políticas, ações e instrumentos deste período, oferecendo uma rica literatura sobre a questão. Cabe aqui recuperarmos resumidamente as principais características de um modelo de prática urbanística que ganha contornos definitivos no momento em que as “contradições urbanas” revelam os conflitos de interesse em torno da apropriação dos benefícios da urbanização e da modernização. A ação do Estado irá modificar-se radicalmente, culminando na institucionalização de um planejamento urbano vertical e hierárquico, regido por uma tecnocracia esclarecida.

O planejamento físico-territorial progressista ainda tem lugar, sobretudo na aceitação de ideias como ‘indivíduo-tipo’, que centra o espaço individual e a propriedade nos estudos sobre o habitat (Monte-Mór, 2007). Mas agora, sob a influência do *urban planning* americano, adota-se um planejamento do tipo “racional-compreensivo”, que dá ênfase às decisões centralizadas e ao plano tecnocrático que não admite incertezas. Gradativamente o planejamento urbano irá incorporar os diferentes aspectos ligados à totalidade da infraestrutura urbana e ao próprio planejamento metropolitano e regional, chegando a incorporar os conceitos de rede urbana, hierarquias urbanas e sistemas de cidades, sob a influência da geografia humana francesa (Ribeiro e Cardoso, 1996).

Em se tratando do sistema nacional de planejamento, o centralismo e o autoritarismo marcam a política urbana e os programas governamentais. A resposta aos desafios do desenvolvimento é o anti-federalismo, isto é, a institucionalização gradual de um modelo de planejamento centralizado (planejamento econômico, mas também social e urbano), que reduz a autonomia financeira e política de outras esferas de governo. O

município é esvaziado politicamente, enfraquecido financeiramente e destituído de diversas de suas funções "de peculiar interesse".

Este modelo de prática urbanística é fecundo na concepção de dispositivos operacionais técnico-administrativos. Dois sistemas de dispositivos operacionais ganham destaque: o BNH/SERFHAU/PDLI (1964-73) e o PND/Regiões Metropolitanas (1973-82).

O primeiro sistema dá início à universalização do planejamento urbano, buscando uma atuação integrada do Estado no sentido de uma política urbana nacional. A concepção "integrada" dos planos (físico-territorial, social, econômica e administrativa), se por um lado abria uma nova dimensão para a organização do espaço urbano, por outro desconhecia a centralidade crescente. A falta de coordenação das ações diversas ao nível local evidencia a fragilidade do sistema montado, resultando na não-implantação dos planos, e transformando-se apenas num promotor de documentos técnicos de modernização das burocracias municipais.

Em um segundo momento, um projeto geopolítico nacional constitui novas políticas territoriais e urbanas através de planos nacionais de desenvolvimento (PND) e criação de regiões metropolitanas. Estava em pauta a concepção de uma estrutura territorial hierárquica de polos de desenvolvimento econômico. O novo objetivo é substituir as ações isoladas e casuísticas e coordenar os investimentos federais e estaduais, seja através de intervenções diretas ou de empresas de serviços altamente centralizadas. Assim, é dado um papel fundamental às grandes empresas públicas nos setores de energia, transporte, comunicação e desenvolvimento social.

Ao longo deste período, uma robusta estrutura institucional-burocrática federal é formada para implementar as políticas urbanas. Paralelamente, a importância crescente da economia urbana no contexto autoritário do regime militar induziu a distorções na conduta dos atores: enquanto se esvazia o papel político do executivo municipal entram em cena de novos profissionais que observam a cidade para além do problema de técnica de engenharia e de embelezamento arquitetônico. Por outro lado, sociólogos, economistas, cientistas políticos e cientistas sociais descobrem a cidade como foro de estudo da sociedade capitalista industrial que se consolidava no país, abrindo espaço para a avaliação crítica do modelo.

2.3. Participação e Regulação (1982-1989)

No início dos anos 1980, as dificuldades econômicas consecutivas aos dois choques do petróleo colocam em questão as relações entre desenvolvimento e planejamento, gerando um quadro de tensões sociais no campo da organização sindical e da mobilização

em torno das condições de vida, desencadeando um ciclo de mudanças rápidas. Este será um período de transição, de desaceleração do crescimento econômico e demográfico, mas também de questionamentos e de buscas. O país mergulha nas campanhas pela redemocratização, afluindo o debate sobre democracia, participação, reforma urbana e municipalização, o que dará formato ao último modelo de prática urbanística do velho nacional-desenvolvimentismo: o da “participação e regulação”. Portador de um marco jurídico mais amplo, este modelo deve politizar a questão urbana, alterando as relações de poder e os modos de atuação dos atores locais.

Neste novo contexto, passa-se, efetivamente, da esfera federal para a esfera municipal, com a bandeira da reforma de descentralização do Estado transferindo progressivamente a responsabilidade das políticas urbanas para as autoridades locais. Destacam-se prioridades como a reconquista da autonomia local, a justiça social e o direito à cidade, razão pela qual os movimentos sociais urbanos e sua luta por uma reforma urbana terão um papel preponderante. Todas essas questões serão realçadas com a promulgação da nova carta constitucional, em 1988, dispondo de um inédito capítulo sobre a política urbana.

A dimensão política dos discursos é influenciada em pensadores europeus, como Henri Lefebvre, Manuel Castells e Jean Lojkine. E esta politização do espaço urbano conduz à substituição dos antigos planos tecnocráticos (abstratos e elitistas) por outros formulados através de consulta e participação popular. Enfoca-se prioritariamente a questão das desigualdades socioespaciais em um contexto marcado pelo empobrecimento da população, de modo a operacionalizar programas compensatórios. Assim, não se trata mais de realizar operações de renovação tipo *tabula rasa*, mas de preservar e recuperar. Não se busca mais a erradicação de favelas, mas sua urbanização; não se ousa expulsar, mas regularizar. De um lado, acentuam-se os princípios gerais de reabilitação e valorização da cultura urbana, e de outro a preservação do patrimônio ambiental e construído. Consolida-se um interesse pelas pequenas obras capazes de minimizar os problemas locais.

As relativamente poucas realizações deste modelo são compensadas pela ampliação e sofisticação de novos dispositivos operacionais e normativos. Experimenta-se uma diversidade de técnicas de planejamento (“regulatório”, “incremental” e “participativo”)². É neste contexto que o planejamento participativo se torna o novo avatar,

² O planejamento regulatório, ou *regulative planning*, é definido como sendo o Estado fazendo pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso da terra (Brindley et al, 1989). O planejamento incremental trabalha os problemas separadamente, uma vez que os meios e os recursos disponíveis eram escassos. Por isso, vai ao encontro do planejamento compreensivo (Souza, 2003). Diante da crise da democracia representativa, os modelos de planejamento participativo surgem como uma forma de aperfeiçoamento da representação política (Lago e Ribeiro, 1997).

visto como um poderoso instrumento para combater o corporativismo e o clientelismo, tendências presentes nas formas tradicionais de representação política e gestão urbana. A transparência administrativa e a possibilidade de participação das camadas populares na tomada de decisão têm por objetivo superar um estado de deficiência e estabelecer uma "cultura de direitos" (Coelho, 1996).

No âmbito dos movimentos sociais e entidades emergentes destacam-se: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), composto por associações profissionais (IAB, OAB, ABI, etc.); as associações de moradores articuladas ou não a ONGs; as instituições acadêmicas e agências públicas de planejamento urbano. O MNRU tinha como objetivo central a mobilização nacional para a elaboração de uma agenda de reforma urbana progressista, visando construir um ideal político de direito à cidade. Esta posição adquiriu uma forma e conteúdo com a sistematização dos três principais temas do projeto reformista do final do regime militar: a democratização do Estado, a redistribuição da riqueza e a preservação ambiental. Todavia, a maneira descontínua de operar das autoridades locais no plano político, manterá e mesmo reforçará as ações clientelistas e assistencialistas das políticas urbanas.

Em outro sentido, este modelo de prática urbanística procura demonstrar o desempenho reducionista e a pretensão totalitária do técnico em planejamento urbano. Assim, ocorre uma reaproximação do arquiteto-urbanista com a prancheta e a arquitetura, sob a influência do *urban design* anglo-saxônico e dos novos métodos e técnicas interdisciplinares. É a partir deste quadro que uma nova geração de arquitetos urbanistas, influenciada por correntes pós-modernas, começa a reivindicar uma "outra modernidade", uma nova tradição. É toda uma nova temática que se impõe.

Quadro 1: Modelos de Prática Urbanísticas no Nacional Desenvolvimentismo (1950-1989)

MODELOS DE PRÁTICA URBANÍSTICA NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO			
	URBANIZAÇÃO E RENOVAÇÃO (1950-1964)	PLANIFICAÇÃO E TECNOCRACIA (1964-1982)	PARTICIPAÇÃO E REGULAÇÃO (1982-1989)
Condicionantes Político-Econômicos	Período da 1ª redemocratização - populismo. Referencial político-filosófico: welfare state keynesiano. Política econômica baseada no tripé capital privado nacional, empresas estatais e capital estrangeiro (este último assumindo o papel de maior importância no planejamento).	Período de excessão: regime militar - autoritarismo. Referencial político-filosófico: welfare state keynesiano. O projeto de constituição da nação desloca-se para uma prática de modernização acelerada baseada na internacionalização da economia.	Período da 2ª Redemocratização: abertura política. Referencial político-filosófico: welfare state keynesiano, mas avançando para o liberalismo de esquerda ou social-democrata. A modernização produz um quadro de tensões sociais no campo da organização sindical e da mobilização em torno das condições de vida. Disputa em torno dos benefícios gerados pela ação do Estado.
Planejamento e Gestão	Tipos de planejamento utilizados: higienismo tardio, físico-territorial, Movimento Economia e Humanismo. Sistema de Planejamento: local, pouco desenvolvido. Gestão Urbana: setorial, centrada em agências municipais e estaduais. Grau de autonomia municipal – médio.	Tipos de planejamento utilizados: físico-territorial, sistêmico, compreensivo. Sistema de Planejamento: nacional, instituído e ativo. Gestão Urbana: tecnocrática, centrada em agências federais. Grau de autonomia municipal – fraco (anti-federalismo).	Tipos de planejamento utilizados: físico-territorial, regulatório, incremental, participativo. Sistema de Planejamento: nacional, mas em crise com a revisão de princípios e instrumentos. Gestão: tecnocrática-participativa, centrada em agências municipais e estaduais. Grau de autonomia municipal – médio/alto (descentralização político-administrativo).
Princípios e Características	Planejamento racional-funcionalista próximo da Carta de Atenas. Operações de modernização e renovação urbana. Redes de infraestrutura urbana (rodoviarismo). Estética modernista. Ocupação periférica descontrolada.	Planejamento racional-tecnocrático próximo ao urban planning americano. Operações de modernização e renovação urbana. Redes de infraestrutura urbana (rodoviarismo). O plano e o processo de planejamento urbano são instrumentos de ordenação e racionalização da ação pública na cidade. Realizações urbanísticas: remoção de Favelas e sua substituição por conjuntos de habitação popular (higienismo tardio). Tecnificação dos problemas urbanos. Destaque ao desenvolvimento metropolitano (regiões e polos).	Planejamento participativo, com ação dos movimentos sociais urbanos que alimentam o debate e a prática. Influência do urban design anglo-saxônico. Operações de preservação urbana e proteção ambiental. Ações normativas sobre o meio ambiente, patrimônio, uso e ocupação do solo urbano. Movimento nacional pela reforma urbana. Politização dos problemas urbanos.
Dispositivos Operacionais	Plano de Metas - Federal Planos Rodoviários Projetos de Sistema Viário. Planos de Realizações e Obras Públicas.	Sistema BNH / SERFHAU. PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento. Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. PDLI- Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Lei Federal nº 6.513/1977. Lei Federal nº 6.766/1979. Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas. Lei nº 14/1973 - regiões metropolitanas. Agências Metropolitanas de Desenvol. Urbano. FNDU - Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano.	Regularização fundiária. Urbanização de Favelas. Agências municipais e metropolitanas de meio ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (1986) Política Urbana - Constituição Federal 1988.
Atores e a Participação	Gestor público: o executivo federal possui maior poder de decisão e recursos. Profissionais do urbano: arquitetos e engenheiros formam a elite técnica. Participação: não há mecanismos; os cidadãos são vistos como comunidade standard.	Gestor público: o executivo federal centraliza a concepção e realização das políticas públicas. Profissionais do urbano: tecnocracia esclarecida. arquitetos e engenheiros dividem o campo com novos experts (economistas, geógrafos, sociólogos). Participação: não há mecanismos. Regime autoritário.	Gestor público: o município passa a dispor de maior autonomia para concepção de políticas urbanas; Profissionais: equipes interdisciplinares (arquitetos, engenheiros, economistas, geógrafos, sociólogos). Participação: ascensão dos movimentos sociais urbanos (associações de moradores).

3. A Ortodoxia Convencional e a Urbanização Neoliberal

A tendência política de reestruturação neoliberal no Brasil se evidencia durante as eleições presidenciais de 1989. Por um momento, o processo de transição democrática e a mobilização de amplos movimentos populares haviam dificultado a instauração do projeto neoliberal. Mas do governo Collor de Melo (1990-1992) ao governo FHC (1995-2003), o país

verá a redução do tamanho do Estado, a abertura de suas fronteiras econômicas e inserção crescente na globalização. O ajuste neoliberal se impõe pela destruição (parcial) dos antigos arranjos institucionais e compromissos políticos, substituídos por novas iniciativas de reforma do Estado, e também pela criação (tendencial) de uma nova infraestrutura orientada para o crescimento econômico, a mercantilização da terra urbana e valorização do capital financeiro.

Os processos de “destruição criativa institucional” (Theodore et al, 2009) associados ao neoliberalismo ocorrem em todas as escalas espaciais, embora com particular intensidade na escala das grandes metrópoles. Essas são incorporadas a um ambiente geoeconômico altamente incerto caracterizado pela instabilidade monetária, movimentos especulativos do capital financeiro, estratégias de grandes corporações transnacionais e a concorrência entre localidades. Os programas neoliberais influenciam diretamente as políticas urbanas através de alianças territoriais e medidas de desregulação, liberalização e privatização para tentar rejuvenescer as economias locais.

No contexto desta ordem “global-local”, as cidades (incluindo suas periferias) tornam-se cada vez mais importantes para a aplicação de experiências e empreendimentos inovadores, tais como: zonas empresariais e capacitação; políticas de renúncia ou abatimento fiscal; parcerias público-privadas; programas de reabilitação urbana; projetos de incubadoras de empresas; novas estratégias de controle social, policiamento e fiscalização; novas formas de urbanismo local e uma série de reformas e adequações institucionais das administrações regionais e locais (Vainer, 2000; Smith, 2002).

Os objetivos de tais experimentos neoliberais de política urbana é mobilizar o espaço da cidade como um espaço orientado para o mercado e para o crescimento das práticas de consumo, ao mesmo tempo em que assegura ordem e controle social. No âmbito da política urbana, os impasses, reformulações e projetos inacabados, nada mais são que as próprias idas e vindas características do processo de implantação do modelo neoliberal à realidade política e econômica do país. Em tal condição, os problemas sociais locais se intensificaram em conjunto com a rápida reestruturação econômica.

O planejamento compreensivo e o planejamento participativo-normativo concebidos anteriormente para guiar, regular e legitimar a ação pública sobre o espaço urbano, é considerado agora inapto, ou no mínimo insuficiente, para responder aos enormes desafios da cidade. No seu lugar surgem outros tipos, como o “planejamento adaptativo” e o “planejamento estratégico”, que se pretende competitivo, flexível, amigável ao mercado e orientado pelo e para o mercado (Vainer, 2012). Para seus mentores, os planos estratégicos se

tornam legítimos em um contexto fortemente competitivo. Sua agressividade mediática e suas posições teóricas, ditas pragmáticas mas com frequência abstratas e fugidias, servem de pano de fundo para novas questões ligadas ao planejamento, ao patrimônio e ao meio ambiente.

Busca-se a redução do papel e da centralidade do Estado no processo, através da abertura e da liberalização comercial, financeira e do mercado de trabalho, daí resultando decisiva a redefinição e imbricação dos espaços nacionais com a dinâmica do capitalismo central. A proposta da “integração competitiva” tem a infraestrutura como eixo de desenvolvimento tocado pelo setor privado e orientado para o mercado, como se observa nos investimentos em portos e aeroportos, na privatização de rodovias e dos setores de comunicações e elétrico. Nesta perspectiva, articula-se a uma política de turismo que privilegiou a revitalização de centros históricos e ocupação de extensas faixas litorâneas, notadamente no nordeste brasileiro.

Na perspectiva neoliberal, retoma-se o termo urbanismo para implementar uma espécie de “urbanismo de projeto” (Portas, 1994), devendo os arquitetos recuperar parte do seu antigo prestígio, desta vez com o apoio de concursos públicos de forte apelo midiático. Tendo Barcelona como paradigma, a efetivação do projeto urbano revelará um processo de intervenção combinando uma ação programática diversificada (desenho, normas e campanhas elucidativas) a intervenções temáticas e pontuais.

A meta agora é atender às exigências de costura da complexidade e de concepção mais eficaz das modalidades de intervenção. Importa recuperar a boa imagem da cidade com o tratamento de fragmentos espaciais estratégicos, e para isso, são idealizados os “grandes projetos urbanos” e os “projetos megaeventos” associados a estratégias de exploração comercial do espaço urbano visando atrair novos investidores e os turistas. Também ganha destaque, o *New Urbanism*, uma forma atualizada do planejamento estratégico ou empresarial que se configura no Brasil, sobretudo, através da implantação de condomínios e resorts fechados, com uma preconizada humanização e caráter socioambiental.

A postura mais provável é promover uma gestão temporária de projetos com a criação de modelos de gestão urbana suficientemente aberta para absorver as oportunidades previsíveis e não previsíveis, e responder com rapidez e flexibilidade a ação da municipalidade. É pela mobilização dos investimentos privados (evitando impor-lhes barreiras) que se pode e se deve regenerar a cidade. Reduzindo o controle público, se opera uma reaproximação com o setor privado, via parcerias, dando forma a operações urbanas de prestígio, sobretudo no plano do marketing e da propaganda.

A regulamentação de diversas políticas nacionais chega a incorporar os “conselhos de gestão” para a participação social na gestão e controle das instituições públicas. Como resultado, a criação desses institucionais incitam a um tipo de “participação neocorporativa” na qual os representantes da sociedade civil seriam majoritários (Azevedo, 2007). De fato, o clientelismo e aparelhamento das instituições públicas tenderam a privilegiar as operações espetaculares em detrimento de um trabalho de fundo de participação comunitária. Em relação a isso, sublinha-se a concentração de investimentos públicos em certos setores implicando uma distribuição desigual de recursos no espaço urbano.

Destaca-se, também, o papel das ONGs que são alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e os sujeitos políticos, e possuem um papel importante na legitimação e consolidação das políticas neoliberais, pois elas tanto “desmobilizam os movimentos sociais como obscurecem o processo de privatização dos serviços públicos” (Silva, 2003:41). As políticas encaminhadas pelas ONGs imprimem critérios de “eficiência” e preocupações com “ações propositivas”, secundarizando suas atividades de assessoria. Tal modelo acaba ocupando o vazio e a insuficiência do Estado e contribuindo, com a abertura de canais de participação domesticadas (Montaño, 2003).

4. Conclusão: alguns ensinamentos para o presente em andamento

Os contextos históricos, afirma Bernard Lepetit (2001:123), “são singulares e sua riqueza ultrapassa sempre as possibilidades de uma análise experimental”. Uma vez que o projeto descritivo do infinito é inviável, toda prática de pesquisa historiográfica impõe a necessidade de se delimitar um contexto. No caso aqui abordado, o de modelos de prática urbanística no período do nacional-desenvolvimentismo, sua historização se insere no ramo das ciências empíricas da interpretação, em que o contexto estudado se limita a um determinado recorte semântico.

Levando-se em conta tais limites, é possível notar pelo relato apresentado, que o nacional-desenvolvimentismo retratou um extraordinário laboratório de experimentações sobre e para a cidade, ainda que esta tenha sido interpretada, preferencialmente e na maior parte do tempo, como um problema econômico. O processo de urbanização é entendido como um elemento propulsor da modernização, e por consequência, o espaço urbano é uma totalidade física sujeita à ação de planejamento. Como resultado, ele operou uma urbanização restritiva, produzindo um padrão de desenvolvimento urbano com alto custo social, que concentra infraestrutura e equipamentos a tempo em que flexibiliza a expansão

periférica da pobreza. As tensões que marcam o urbano durante o nacional-desenvolvimentismo referem-se às ambivalências entre as reivindicações dos setores econômicos (especulação imobiliária, investimentos seletivos) e as políticas de redistribuição e de inclusão social (regulação fundiária, urbanização de favelas, etc.).

No apagar do nacional-desenvolvimentismo, a exigência de regulamentação jurídica dos dispositivos constitucionais (através do processo de legislação complementar) fez desencadear uma disputa entre dois modelos de gestão urbana ainda em vigor no país: por um lado, o modelo de partilha social delineado na Constituição de 1988, de outro, o modelo de prática urbanística neoliberal. Este último é parte integrante de um amplo processo de redimensionamento de funções, atividades e relações. Ele vem com uma ênfase considerável sobre o nexo de produção e do capital financeiro em detrimento de questões da reprodução da vida social. Como lembra Smith (2002), não é que a organização da reprodução social não mais modula a definição da escala urbana, mas sim que o seu poder em fazê-lo é significativamente empobrecido.

Desde os anos 1990, a prática urbanística neoliberal se prende fortemente à ação corporativa, dando origem a um campo de tensão simultaneamente urbano e urbanístico. Urbano, porque esse processo vincula-se a pressões em torno dos focos de investimentos que atuam sobre a dinâmica de centralização, multiplicação e fragmentação do direito de propriedade empresarial e imobiliária. Do ponto de vista urbanístico, esta ação converge para regiões metropolitanas onde se observa projetos de recomposição das áreas centrais, grandes condomínios fechados, implementação de grandes equipamentos ligados à cultura, ao turismo e às atividades corporativas (Fernandes, 2003).

Fica aberta, pois, a questão sobre fato de o novo desenvolvimentismo estar apto a reformar o modelo de prática urbanística, ou vir, tão somente, a ampliar as tensões no campo, pela simples agregação de mais instrumentos e ações ao já caudaloso mosaico da prática neoliberal. E, caso seja capaz de enfrentar os desafios com novas formas de pensar e de agir, estará o novo desenvolvimentismo em condições de produzir um modelo de prática urbanística da “terceira modernidade”, que segundo Ascher (2010), se caracteriza pelo abandono do racionalismo simplista com suas certezas inquestionáveis, desprendendo-se das formas de pensamento messiânico ou providencial?

Conquanto a sequência dos eventos ainda recentes não permite uma avaliação crítica mais conclusiva, resta especular, com o auxílio das teorias urbanas e da observação empírica, sobre a evolução e flutuações da prática urbanística. O processo de urbanização é

dependente de sua própria marcha: a configuração de uma cidade resulta do encadeamento do conjunto das configurações precedentes, mas nem por isso o futuro é previsível.

Bibliografia

- Ascher, F. 2010. *Os novos princípios do urbanismo*, São Paulo, Romano Guerra.
- Azevedo, S. 2007. Desafios da habitação popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: Cardoso, A.L. (Coord.). *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo no Final do Século XX*. Porto Alegre, ANTAC, 12-41.
- Bresser-Pereira, L.C. 2006. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v.20, nº3, jul/set, 5-24.
- Burnett, C.F.L. 2009. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Luiz, UFM.
- Cardoso, F.H. 1970. Dependência, desenvolvimento e ideologia. *Revista de Administração de Empresas*, 10(4), out/dez, 43-71.
- Cardoso, F.H. 1980. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Coelho, F.D. 1996. *História Urbana e Movimentos Sociais: O Movimento de Reforma Urbana (1950-1990)*. Tese de doutorado. Niterói, GPH/PPGH-UFF.
- Fernandes, A. 2003. Urbanismo contemporâneo no Brasil: entre o negócio e o direito. Machado, D.B.P. et al (org.). *Urbanismo em questão*. Rio de Janeiro, UFRJ/PROURB, 263-272.
- Furtado, C. 1974. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Furtado, C. 1978. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gawryszewski, B. 2011. *PAC e o Estado brasileiro: revisitando o mito desenvolvimentista*. Niterói, NIEP/UFF.
- Harvey, D. 1993. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola.
- Jameson, F. 2005. *Modernidade Singular*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Jungman, R.; Oreiro, J.L.; Basilio, F.A.C. 2010. O que é o novo desenvolvimentismo? *Acerto de Contas*. In <http://acertodecontas.blog.br/artigos/o-que-o-novo-desenvolvimentismo>. Acesso em 20/07/2012.
- Klink, J.J. 2012. Novo Desenvolvimentismo, metropolização ex-post e fetiches institucionais. Julho 2012. *Minuto Notícias*. In <http://minutonoticias.com.br/novo->

- [desenvolvimentismo-metropolizacao-ex-post-e-fetiches-institucionais](#). Acesso em 02/08/2012.
- Lago, L.C.; Ribeiro, Q.C.A. 1997. Gerenciando cidades: avaliação e novos desafios. CNRS, *Cidades de pasta de trabalho PIR*, "Investigação sobre a cidade no Brasil", 109-128.
- Leme, M.C.S. 1999. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. Leme, M.C.S. (org.). *Urbanismo no Brasil - 1895-1965*. São Paulo, Studio Nobel/FAUUSP/FUPAM, 20-38.
- Lepetit, B. 2001. *Por uma nova história urbana*. São Paulo, Edusp.
- Montaño, C. 2003. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. Cortez, São Paulo.
- Monte-Mór, R.L.M. 2007. Planejamento Urbano no Brasil: Emergência e Consolidação. *Etc., Espaço, Tempo e Crítica*, nº1(4), v.1, http://www.uff.br/etc/UPLOADs/etc%202007_1_4.pdf. Acesso em 20/10/2012.
- Oliveira, S.M.F. 1985. Evolução de formas de planejamento urbano. *Revista de Administração Municipal*, abr/jun, 19-23.
- Popper, K. 1985. *A Lógica da Pesquisa científica*. São Paulo, EDUSP.
- Portas, N. 1994. Urbanismo e sociedade: construindo o futuro. Machado, D.B.P. e Vasconcelos, E. (org.). *Cidade e imaginação*. Rio de Janeiro, Proureb/FAU-UFRJ, 30-39.
- Ribeiro, L.C.Q.; Cardoso, A.L. 1996. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, L.C.Q; PECHMAN, R. (orgs.). *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 53-78.
- Sicsú, J. : Paula, L.F. ; Michel, R. 2005. Por que novo desenvolvimentismo? In SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. (orgs.). 2003. *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri/Rio de Janeiro, Manole/Fundação Konrad Adenauer.
- Smith, N. 2002. *New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Souza, C. 2005. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, nº24, 105-121.
- Souza, M.L. 2003. *Mudar a cidade. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- Souto-Maior, J. 1994. Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público. *Anais do XVIII ANPAD*, Curitiba, v.3, 57-74.

- Theodore, N.; Peck, J.; Brenner, N. 2009. Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, nº66, marzo.
- Vainer, C. 2000. Pátria, empresa e mercadoria. ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes, 75-104.
- Vainer, C. 2012. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Boel.org*, http://br.boell.org/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf. Acesso em 31/07/2012.
- Villaça, F. 1999. Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In Deak, C.; Schiffer, S.R. (orgs.). *O processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM/EDUSP.