

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI SALVADOR – BA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**VALMIR CÉSAR POZZETTI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-607-9

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



# **XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

A edição do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na cidade de Salvador/BA, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas neste evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico, dando visibilidade e contribuição significativa aos problemas urbanos que vão desde o direito à moradia, acessibilidade, mobilidade urbana, auxiliando, dessa forma, a construção do instituto jurídico das “Cidades Sustentáveis”.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

O trabalho intitulado “A GESTÃO SUSTENTÁVEL DO LIXO DOMÉSTICO NAS CIDADES DEPENDE DOS ATORES ENVOLVIDOS: PODER PÚBLICO, AGENTES RECICLADORES E SOCIEDADE” de autoria de Eduardo José Lima Barbosa aborda a necessidade de que os resíduos produzidos pelas aglomerações urbanas tenham uma destinação ambientalmente adequada, garantindo a sustentabilidade urbana, através do envolvimento de todos os atores: cidadão empreendedor, poder público e sociedade.

Já o trabalho “A MERCANTILIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO AMAZÔNICO: O CASO DO BAR DO PARQUE EM BELÉM-PA” de autoria de Dan rodrigues Levy, analisa a mercantilização do espaço urbano através da gentrificação, instrumento de “revitalização” de áreas degradadas que descaracteriza o uso, a arquitetura, e a memória da cidade, violando as normas urbanísticas e contribuindo para aprofundar o processo de segregação e fragmentação nas cidades.

O autor Pedro Dias de Araújo Júnior trabalha uma discussão sobre o novel instituto da REURB, no artigo intitulado “A REURB COMO METAJUNÇÃO DOS INTERESSES INDIVIDUAIS, COLETIVOS, URBANÍSTICOS E MEIO AMBIENTE – A NOVA POLIS”, onde analisa que, na aplicação da REURB, se tem um verdadeiro feixe de princípios constitucionais, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana, do desenvolvimento sustentável e da segurança jurídica.

Já os autores Leonardo de Carvalho Peixoto e Daiana Malheiros de Moura, através do trabalho intitulado “A SUSTENTABILIDADE DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS COMO INSTRUMENTO DE SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL” trabalharam a importância da teoria de sustentabilidade e solidariedade para as comunidades tradicionais, destacando que é urgente e necessário uma maior dedicação para manutenção desses povos e comunidades.

No trabalho intitulado “ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO” os autores Diogo De Calasans Melo Andrade e Rita de Cassia Barros de Menezes exploraram, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana.

Já os autores Cristiane Penning Pauli de Menezes e Francieli Puntel Raminelli, na escrita “ARTE URBANA, GRAFISMO URBANOS E CIDADES SUSTENTÁVEIS: UM OLHAR A PARTIR DOS CONSTRUTOS DE DIREITO À CIDADE”, exploraram a temática relacionada ao grafismo e em que medida eles contribuem para a consolidação de uma Cidade Sustentável.

Na pesquisa intitulada “DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E SUA IMPLEMENTAÇÃO PELO PROGRAMA “ALEGRA CENTRO” NA CIDADE DE SANTOS-SP” os autores Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas analisaram a evolução do conceito da função socioambiental da propriedade à função social da cidade, levando-se em consideração o programa de revitalização na área central de Santos/SP, denominado “Alegra Centro”.

Nessa linha de raciocínio a autora Silvia Elena Barreto Saborita traz uma importante contribuição ao trabalhar a discussão sobre “O DIREITO DE LAJE COMO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA”, trazida pela novel Lei nº 13.465, de 2017, bem como sobre a regularização desse instituto junto ao Registro Imobiliário.

Já os autores Éverton Gonçalves Moraes e Paulo Henrique Tavares da Silva, através do artigo “O ESPAÇO URBANO E O CAPITAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PRECEITO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE” analisaram a morfologia do espaço urbano, a partir da análise do domínio dos meios de produção e da força do trabalho pelo capital em contraposição ao princípio constitucional da função social da cidade.

Buscando fazer uma análise sobre a mobilidade urbana e a sua importância para a construção de cidades sustentáveis, Bruna Agra de Medeiros e Igor Matheus Gomes Ferreira trazem sua contribuição no artigo intitulado “O FENÔMENO DA CRISE NO BRASIL E NO SISTEMA DE TRANSPORTES: A ASCENSÃO DAS ECONOMIAS DE COMPARTILHAMENTO COMO UMA ALTERNATIVA VIÁVEL À MOBILIDADE URBANA E AO ACESSO À CIDADE”

Seguindo essa linha de raciocínio, os autores Giovani da Silva Corralo e Aline Moura da Silva Boanova trazem sua contribuição com o escrito “O PODER MUNICIPAL E A ACESSIBILIDADE NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS”, fazendo uma análise do tema “acessibilidade à cidade” e as transformações e avanços do direito brasileiro sobre esse assunto.

O artigo “O PROCESSO EXCLUDENTE DE FORMAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS E DOS PLANEJAMENTOS URBANOS”, de autoria de Nathalia Assmann Gonçalves avança no entendimento da formação histórica das cidades, que não ocorre de forma imparcial, com múltiplos interesses, muitas vezes não coincidentes com o ideal de justiça.

Já o artigo “O QUE FALTA DE LEGISLAÇÃO? DESAFIOS DO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE”, de autoria Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger de Araujo Junior trabalham a falta de efetividade dos institutos urbanísticos, como é o caso da não aprovação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios e da progressividade do IPTU no município de Londrina.

O trabalho “ OS REFLEXOS DA ORIGEM DA PROPRIEDADE PRIVADA E DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO DIREITO SOCIAL À MORADIA”, de Andressa Karina Pfeffer Gallio, reflete sobre a propriedade privada, as políticas habitacionais e o déficit a ser suprido, numa abordagem crítica da urbanização brasileira.

O escrito “POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS PARA CIDADES SUSTENTÁVEIS: A ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICA URBANA E SANEAMENTO

BÁSICO”, de Nicholas Arena Paliologo e Daniel Machado Gomes revelam a necessidade de políticas articuladas e intersetoriais a fim de promover o desenvolvimento urbano de forma sustentável.

A pesquisa “REFLEXÕES SOBRE O INSTITUTO DO TOMBAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO – MEMÓRIA OU DESENVOLVIMENTO”, de Irene Celina Brandão Félix, aborda a importância, o impacto e as consequências do instituto do tombamento, refletindo acerca da imutabilidade do bem tombado, de forma a preservar a lembrança do momento histórico artístico e cultural de determinada época

O artigo “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CIDADE SUSTENTÁVEL: PANORAMA SOBRE TENDÊNCIAS ATUAIS DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA”, de Carlos Eduardo de Souza Cruz, busca compreender os impactos do novo marco legal de regularização fundiária, especialmente das ações voltadas à titularização.

O trabalho “SÍNTESE DE JULGADOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA BAHIA SOBRE O PLANO DIRETOR E O ESTATUTO DAS CIDADES”, de Noemi Lemos Franca, analisa o posicionamento jurisprudencial da corte baiana a fim orientar decisões na espacialidade pública e privada, bem como evitar futuros litígios.

As reflexões acerca da “TRANSOCEÂNICA E DIREITO À CIDADE: ALIENAÇÃO, FETICHISMO E DIREITO COMO INSTRUMENTO DE HEGEMONIA”, de Marcelo dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão analisa o processo de efetivação desta grande obra, seus impactos e a falta de participação social efetiva.

A pesquisa “VIRTUDES DO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO: CAUSAS OU CONSEQUÊNCIAS DE UM SISTEMA ‘GREEN ECONOMY’”, de Eric Santos Andrade e Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão, analisa as similitudes das “cidades inteligentes” e do “green economy”, com fundamento nos institutos do Estatuto das Cidades.

O artigo “VISÕES ANTAGÔNICAS NA REGULAMENTAÇÃO DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR NAS CIDADES DO RIO DE JANEIRO E SÃO PAULO”, de Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Henrique Gaspar Barandier, analisa a aplicação da outorga onerosa do direito de construir e o seu potencial para financiar políticas públicas.

Finalizando, o trabalho “ACESSIBILIDADE E EXCLUSÃO NO TRANSPORTE REMUNERADO PRIVADO INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS POR MEIO DE APLICATIVOS: MOBILIDADE URBANA COMO DIREITO À CIDADE”, de Renato Bernardi e Ana Paula Meda, buscou investigar a existência de facilidades e dificuldades neste tipo de transporte, diretamente ao exercício ou negação do próprio direito à urbe, no tocante à acessibilidade/exclusão” conexo à segregação e estigmatização territoriais derivadas de regiões periféricas e consideradas violentas.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam esse espaço.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Prof. Dr. Giovani da Silva Corralo

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE A URBANIZAÇÃO NO BRASIL: SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS E A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MERCADO IMOBILIÁRIO**

**CRITICAL APPROACH ON URBANIZATION IN BRAZIL: ITS LEGAL INSTRUMENTS AND THE ACTION OF THE STATE IN THE REAL ESTATE MARKET**

**Diogo De Calasans Melo Andrade <sup>1</sup>**  
**Rita de Cassia Barros de Menezes <sup>2</sup>**

**Resumo**

o presente artigo pretende analisar, de forma crítica, o processo de urbanização no Brasil e o mercado imobiliário, para isso, fez-se necessário compreender os institutos da gentrificação, o controle urbanístico por parte do Estado e a militarização da vida urbana. Nesse sentido, interpretou-se o planejamento urbano, o plano diretor e o planejamento estratégico, para entendermos as reais contradições da cidade.

**Palavras-chave:** Crítica ao direito, Urbanização, Atuação do estado, Mercado imobiliário

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article intends to critically analyze the process of urbanization in Brazil and the real estate market. For this purpose, it was necessary to understand the institutes of gentrification, the urban control by the State and the militarization of urban life. In this sense, we interpreted the urban planning, the master plan and the strategic planning, to understand the real contradictions of the city.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Criticism of the law, Urbanization, State action, Real estate market

---

<sup>1</sup> Doutor em direito político e econômico da Mackenzie, mestre em direito pela UFS, professor universitário e advogado, e-mail: contato@diogocalasans.com

<sup>2</sup> Doutoranda em direito político e econômico da Mackenzie-Dinter-Unit, mestre em direitos humanos pela UNIT, professora universitária e advogada, e-mail: ritacassiamenezes@uol.com.br

## **1. Introdução**

A partir do presente artigo, compreendeu-se que faz parte do processo de urbanização a invasão de terras urbanas, sendo estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário, impulsionando o papel da propriedade privada da terra. Para a expansão da urbanização foi importante o papel do Estado na definição da propriedade privada da terra, na infraestrutura e na regulação e controle urbanístico.

Assim, percebeu-se que o planejamento urbano é expressão das classes dominantes, instrumento de dominação ideológica, que oculta a cidade real e contribui para a formação de um mercado imobiliário especulativo, além de servir para expandir fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território e, suas decisões, são políticas e submetidas aos interesses do mercado.

Já o plano diretor recebeu o nome de planejamento urbano e a ação desse planejamento e da política habitacional tem sido fundamental para a expansão das fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território. No Brasil, o planejamento estratégico é o modelo de planejamento urbano e tem um papel nas cidades globais: desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto, para isso, apropria-se, simbolicamente, de novos locais, vinculados à valorização imobiliária.

Por isso, para que possamos compreender a urbanização como um negócio é importante entender a gentrificação como estratégia global a serviço do capital; como também, faz-se necessário estudar a urbanização no Brasil, seu controle, a militarização da vida urbana, o planejamento urbano e o estratégico, todos ligados ao mercado imobiliário.

Para tanto, realizou-se um procedimento de revisão da literatura, estrangeira e brasileira, com a sistematização e análises de dados, buscando identificar os institutos, tendo como principais fontes de pesquisa os *sites* do governo federal, livros, periódicos.

## **2. A gentrificação como estratégia global a serviço do capital**

Sabe-se que um dos pontos mais importantes relacionado à cidade e à moradia é a gentrificação, que de anomalia local e esporádica, limitada à cidade centro, passou a constituir-se como estratégia global ao serviço do urbanismo neoliberal e dos interesses da reprodução capitalista e social, tendo-se generalizado por todo o mundo urbano, em diferentes graus e a partir sensivelmente dos anos 90, a gentrificação evoluiu em muitos

casos no sentido de uma estratégia urbana crucial, ao serviço da ofensiva neoliberal levada a cabo pelo setor privado, pelo mercado em geral e pelos governos urbanos:

A gentrificação trata-se de uma recentralização urbana e social seletiva, alimentada por novas procuras, promotora de uma crescente revalorização e reutilização física e social dos bairros de centro histórico, indiciando, por conseguinte, novos processos de recomposição da sua textura socioespacial. Essa tendência encontra-se associada à recomposição do sistema produtivo, cuja evolução se pauta por uma crescente terciarização e pela emergência de um novo modelo de acumulação capitalista mais flexível, que reconhece no (re)investimento no centro histórico – de capital imobiliário, e na sua circulação – uma mais-valia. (MENDES, 2011, p. 480)

Os espaços gentrificados de uma cidade-empresa-cultural que deveria então ser reescrita por um outro ângulo: não só como cidade negócio, mas igualmente como uma cidade polida em todas as suas engrenagens – de uma cidade vendedora de *boutique* a um transeunte benévolo como se vivesse numa ONG de asfalto – como uma empresa regida por um *script* único de atendimento ao cliente, como em qualquer lanchonete *fast-food*, nas cidades globais certamente causa a melhor das impressões, razão mais para se replicar o modelo nos enclaves da periferia. (ARANTES, 2013, p.38)

A gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e consequente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass*<sup>1</sup> fora do mercado. (ARANTES, 2013, p.31)

Essa gentrificação é uma fronteira na qual fortunas são criadas. Do ponto de vista dos moradores da classe trabalhadora e de suas comunidades, contudo, a fronteira urbana é mais diretamente política do que econômica. Ameaçados de serem desalojados pelo avanço da fronteira da lucratividade, a questão para eles é lutar pelo estabelecimento de uma fronteira política por trás da qual moradores da classe trabalhadora possam retomar o controle de seus lares. (SMITH, 2007, p. 29)

Por outro viés, a generalização dos condomínios privados sob a forma de enclaves urbanos, especialmente nos espaços periféricos, comprovam a mudança de escala de produção social do espaço e de definição da gentrificação nas últimas décadas. Estamos longe dos primórdios da gentrificação enquanto fenômeno urbano anômalo, ligeiro e banal, circunscrito à cidade centro. Presencia-se, na atualidade, a uma fronteira da gentrificação que transbordou os limites do perímetro central da cidade e se estendeu

---

<sup>1</sup>Tradução livre: subclasse

a espaços e dinâmicas imobiliárias mais amplas, incluindo as construções antigas e ainda intatas, nos distritos mais afastados que foram atingidos pelo fenômeno. (MENDES, 2011, p. 482)

Na mídia, a gentrificação tem sido apresentada como o maior símbolo do amplo processo de renovação urbana que vem ocorrendo. Sua importância simbólica ultrapassa em muito sua importância real; é uma pequena parte, embora muito visível, de um processo muito mais amplo. O verdadeiro processo de gentrificação presta-se a tal abuso cultural da mesma forma que ocorreu com a fronteira original. (SMITH, 2007, p. 18)

Quaisquer que sejam as reais forças econômicas, sociais e políticas que pavimentam o caminho para a gentrificação, e quaisquer que sejam os bancos e imobiliárias, governos e empreiteiros que estão por trás do processo, o fato é que a gentrificação aparece, à primeira vista, e especialmente nos EUA, como um maravilhoso testemunho dos valores do individualismo, da família, da oportunidade econômica e da dignidade do trabalho (o ganho pelo suor). (SMITH, 2007, p. 18)

Assim, a gentrificação, passa a ser uma estratégia global a serviço do urbanismo e dos interesses da reprodução capitalista; é uma recentralização urbana e social seletiva; ela cria fortunas; hoje sua fronteira transborda os limites do perímetro central da cidade e se estende a espaços mais amplos; é uma resposta à desindustrialização e ao desinvestimento de áreas urbanas; por isso, ela aparece, à primeira vista, pela mídia, como um ganho, quando na verdade traz uma perda para a cidade.

### **3. O processo de urbanização no Brasil, o controle urbanístico e a militarização da vida urbana**

A respeito da urbanização Lefebvre defende que a sociedade industrial acarretou a urbanização, permitindo a generalização da mercadoria, criando-se subúrbios para expandir a chegada dos camponeses levados para os centros urbanos, em virtude do êxodo rural. Assim, para ele, a urbanização é produto da industrialização, assim, sua tese é que a sociedade industrial não é um fim em si mesma, mas preparatória para o urbanismo e com a urbanização, entramos em uma fase de mundialização, destruindo as particularidades locais em favor do mercado global.

O fenômeno de urbanização observado em grande parte dos países subdesenvolvidos em muito se deve à matriz de industrialização tardia da periferia. A atratividade exercida pelos polos industriais sobre a massa de mão de obra expulsa do

campo (em especial nos países que receberam empresas multinacionais que alavancaram a passagem de economias agroexportadoras para economias "semi-industrializadas", como o Brasil ou a Índia) provocou, a partir da década de 60, a explosão de grandes polos urbanos no Terceiro Mundo, que não receberam a provisão de habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos que garantisse qualidade de vida a essa população recém-chegada. (FERREIRA, 2000, p. 3)

Também se percebeu, segundo Lefebvre, que a urbanização é motor das transformações sociais, ponto central para a sobrevivência do capitalismo, ela se impõe em escala mundial, e na urbanização está o sentido, o objeto e a finalidade da industrialização. Para ele, não é o pensamento urbanístico que dirige os incentivos do governo no que se refere à moradia, mas um projeto de oferecer moradias mais rápido pelo menor custo.

Parafraseando Marx a urbanização é o crescimento do proletariado e, o Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX:

Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou a um terço da população da França. (MARICATO, 2002, p. 16)

Entender o processo de urbanização do Brasil implica interpretar a natureza da sociedade brasileira, e é parte intrínseca do processo de urbanização no Brasil a invasão de terras urbanas, ela é gigantesca, e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei, ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais. (MARICATO, 2013, p. 152)

A urbanização, que no final do século XIX expandiu-se e complexificou-se, impulsionou o papel da propriedade privada da terra como lastro do crescimento da economia cafeeira e da industrialização. Para tanto, foi essencial o papel do Estado, seja na definição da propriedade da terra como principal bem hipotecável, na expansão de infraestrutura urbana ou através da regulação urbanística. (ALVAREZ, 2015, p. 70.)

A urbanização latino americana caracteriza-se então pelos traços seguintes:

População urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de emprego e de serviços para novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo. (CASTELLS, 2014, p. 99)

Assim, o processo de urbanização<sup>2</sup> no Brasil intensificou-se no século XX e fez parte dele a invasão de terras urbanas, que foi estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário; nesse processo o Estado teve papel importante na urbanização com a definição da propriedade e da hipoteca, no crescimento da infraestrutura urbana e na regulação urbanística.

Analisando a urbanização na América Latina, enquanto processo social, pode ser compreendida a partir da especificação histórica e regional do esquema geral da análise da urbanização dependente. Constata-se que na América Latina existe uma disparidade entre o ritmo de urbanização alto e um nível e um ritmo de industrialização nitidamente inferiores aos de outras regiões também urbanizadas; além disso, no seu interior, ainda que os países mais urbanizados sejam também os mais industrializados, não há correspondência direta entre o ritmo dos dois processos no interior de cada país. (CASTELLS, 2014, p. 90-91)

Hoje, estaríamos deixando a fase da mera urbanização da sociedade, para entrar em outra, na qual defrontamos a urbanização<sup>3</sup> do território:

A chamada urbanização da sociedade foi resultado da difusão, na sociedade, de variáveis e nexos relativos à modernidade do presente, com reflexos na cidade. A urbanização do território é a difusão mais ampla no espaço das variáveis e dos nexos modernos. Trata-se, na verdade, de metáforas, pois o urbano também mudou de figura e as diferenças atuais entre a cidade e o campo são diversas das que reconhecíamos há alguns poucos decênios. (SANTOS, 2013, p. 138)

---

<sup>2</sup>“O processo de urbanização teve início logo após a consolidação da nova nação-Estado, a partir da dominação dos movimentos separatistas e/ou republicanos que estouravam do sul ao norte com focos em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, também abrangendo um leque de províncias do Rio Grande do Sul ao Pará (1849)” (DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, p. 15)

<sup>3</sup>“Em 2008 o mundo tornou-se majoritariamente urbano, e as grandes metrópoles são a expressão mais comum da vida humana neste planeta. Bilhões de pessoas aglomeram-se em cidades que têm cada vez mais dificuldades para enfrentar o desafio da urbanidade” (FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N° S° 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor, p. 11.)

Assim, são características do processo de urbanização: a) industrialização com baixos salários, mercado residencial restrito, o custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado; b) as gestões urbanas (prefeituras e governos estaduais) têm uma tradição de investimento regressivo, as obras de infraestrutura urbana alimentam a especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para a moradia; c) legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei, como regra do jogo, a ocupação de terras urbanas tem sido tolerada, o Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. (MARICATO, 2013, p. 155-161)

Por outro lado, cumpre atentar que se as cidades como as conhecemos tendem a desaparecer, se a organização espacial da população e das atividades produtivas estão em transformação em todas as escalas em diversos pontos, isto resultaria no surgimento de novos padrões de assentamento e distribuição da população e das atividades produtivas, ou seja, de novos padrões de urbanização. (LIMONAD, 1999, p. 89)

Para Harvey, o urbanismo é uma forma particular ou padronizada do processo social, é forma social, ou seja, uma série de relações sociais, ligada à divisão do trabalho; é produto de atividade individual que forma um modo de interação social e econômica, por isso, o estudo do urbanismo contribui para a compreensão das relações sociais na base econômica da sociedade.

Já a urbanização, entende Harvey no mesmo capítulo, é um processo social espacialmente fundamentado, é um conjunto espacialmente estabelecido dos processos sociais; é fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar para alguém, assim, como a urbanização depende do excedente, existe uma conexão entre desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

Por outro viés, o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal:

Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Nem mesmo as áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem leis federais, estaduais e municipais, a fiscalização e aplicação da lei se dão com mais rigor do que nas áreas valorizadas pelo mercado. Existe, portanto, uma correlação entre o mercado e gestão pública urbana. Mas essa relação vai mais longe. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são os fatores mais importantes de valorização imobiliária. Isso justifica e explica a sofisticação dos *lobbies* existentes sobre a orientação dos investimentos públicos no processo de urbanização. (Grifo da autora) (MARICATO, 2002, p. 43)

Por outro lado, a militarização insidiosa da vida nas cidades ocorre em uma época em que a humanidade se tornou espécie predominante urbana pela primeira vez em seus 150 anos de história, ela ganha força a partir dos múltiplos circuitos de militarização e securitização que, até o momento, não foram considerados em conjunto nem vistos como um todo. (GHAHAM, 2016, p. 27)

Assim, essa nova cultura do monitoramento digital não é simplesmente:

Imposta a cidadãos coagidos e oprimidos, como em um cenário de Bib Brother orvelliano. Com muita frequência, como ocorre com o uso de *webcams*, o rastreamento de telefones celulares e os sistemas de geoposicionamento, ela é absorvida e ativamente usada como meio de organizar novas expressões de mobilidade, identidade, sexualidade e vida cotidiana – bem como de resistência. (GHAHAM, 2016, p. 131)

As novas ideologias militares de guerra permanente e sem limites estão intensificando radicalmente a militarização da vida urbana, assim, o novo urbanismo militar vai muito além de:

Uma preocupação com as tecnologias, doutrinas e táticas militares/de segurança necessárias para uma tentativa de controlar, pacificar ou se aproveitar das populações ou dos espaços demonizados. Vai além das complexas intersecções de cultura visual e tecnologia de controle militar, além das tensões entre ideias de comunidade urbana e nacionais. Ele faz uso dos poderes do Estado para reconfigurar violentamente ou apagar o espaço urbano, como um meio de aliviar supostas ameaças, de abrir espaço para exigências da formação da cidade global, da produção neoliberal ou da criação de uma *tabula rasa* urbana capaz de gerar bolhas extremamente lucrativas de especulação imobiliária. (grifo do autor) (GHAHAM, 2016, p. 149-150)

A cidade global não seria uma cidade global, como passamos a entender o fenômeno, sem estar profundamente imersa no processo. Sem dúvida, a relação entre o controle comercial e militar e as tecnologias de informação sempre foi uma complexa via de mão dupla, mas é preciso lembrar que as arquiteturas tecnológicas da vida contemporâneas e as geografias imperiais convergem no novo urbanismo militar. (GHAHAM, 2016, p. 127)

Assim, sobre a urbanização podemos perceber que fez parte desse processo a invasão de urbana, sendo estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário; ela impulsionou o papel da propriedade privada da terra com a importante ajuda do Estado na definição da propriedade privada da terra, sua infraestrutura e a regulação; nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, a urbanização em muito se deve a indústria que agiu sobre os trabalhadores do campo, provocando a explosão para os polos urbanos.

Já o controle urbanístico sobre o uso e a ocupação do solo é do Município e só funciona sobre a cidade legal de acordo com os interesses do mercado imobiliário. Por fim, a militarização das cidades surgiu quando a humanidade se tornou urbana e, essa

militarização urbana, se intensificou com as novas ideologias militares, onde utilizam-se os poderes do Estado para reconfigurar ou apagar o espaço urbano.

#### **4. Planejamento urbano: plano diretor, planejamento estratégico e as contradições da cidade.**

Por outro lado, o planejamento entende-se que é de competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário. Entendia-se por planejamento urbano o conjunto das ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podendo ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tinham de ser assumidas pelo Estado, tanto na sua concepção como na sua implementação. (DEÁK, 2015, p. 13)

Cumprir frisar, que uma das grandes contradições da cidade capitalista está no fato, portanto, de que enquanto a valorização de um imóvel é determinada por investimentos públicos, o lucro dela obtido é auferido individualmente pelo empreendedor ou proprietário. Foi para regular e mediar esse antagonismo entre mercado e sociedade que o keynesianismo do pós-guerra, regulador da economia, tornou-se também regulador da produção do espaço urbano, por meio dos chamados instrumentos urbanísticos. (FERREIRA, 2010, p. 5)

O planejamento urbano modernista e funcionalista, tão útil no ciclo econômico anterior para organizar as cidades nos moldes da economia fordista e da sociedade de consumo de massa que se criava a partir do pós-guerra, foi aos poucos rechaçado, por sua pouca flexibilidade e seu forte caráter estatal regulador, dando espaço a um “gerenciamento” das cidades supostamente mais ágil para enfrentar os problemas de obsolescência urbana. Ou, em outras palavras, mais eficaz para integrar as cidades à lógica da economia financeirizada e globalizada. Os grandes conjuntos habitacionais do Pós-Guerra foram execrados (embora tivessem à época cumprido seu papel de provisão habitacional em massa), pelos seus vícios modernistas. Esse novo padrão de intervenção urbana, baseado em “grandes projetos” é hoje a regra na maioria dos países do capitalismo central. (FERREIRA, 2010, p. 2)

Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria:

Um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos

das cidades e cuja execução tocara a um órgão coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões.

Os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil nem no século XIX nem no início do XX. Da mesma forma as expressões urbanismo e plano urbanismo não existiam no século XIX. (VILLAÇA, 2015, p. 187-188)

A história do planejamento urbano no Brasil<sup>4</sup> mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã – no texto e no discurso – *versus* cooptação, favor, discriminação e desigualdade – na prática da gestão urbana. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e água. (MARICATO, 2013, p. 135-140)

Desde a década de 1930, vem-se desenvolvendo no Brasil uma visão do mundo urbano segundo a qual os problemas que crescentemente se manifestam nas cidades são causados pelo crescimento caótico – sem planejamento –, e que um planejamento “integrado” ou de “conjunto”, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los. Tais ideias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes e do Estado em resolvê-las, com isso a dominação é facilitada. (VILLAÇA, 2015, p. 183)

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento local integrado. (VILLAÇA, 2015, p. 177)

As propostas do Plano Diretor são de duas categorias: aquelas que cabem à Prefeitura executar (em sua maioria obras e serviços, mas também medidas administrativas) e aquelas que cabem ao setor privado obedecer (o controle do uso e ocupação do solo, principalmente o zoneamento). As primeiras não têm qualquer validade

---

<sup>4</sup>“A história do planejamento urbano no Brasil começa em 1875, de lá até hoje ela pode ser dividida em três grandes períodos. O que vai até 1930, o que vai de 1930 até a década de 1990 e o que se inicia nessa década. O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do Brasil). O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo”. (VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015b, p. 182)

ou efeito. São mero cardápio. Cada prefeito pode escolher (caso tome conhecimento delas) se quer ou não executá-las. Não são – nem podem ser – impositivas a qualquer prefeito. As segundas, ao contrário, são compulsórias, são lei, e como tal tem que ser cumpridas por todos. Só que elas dizem respeito aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população e a uma minúscula parcela da cidade. (VILLAÇA, 2005, p. 91)

Pelo menos durante cinquenta anos – entre 1940 e 1990 – o planejamento urbano brasileiro encarnado na ideia de plano diretor não atingiu minimamente os seus objetivos a que se propôs:

A absoluta maioria dos planos foi parar nas gavetas e nas prateleiras de obras de referência. A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiam, diante dessa situação, algumas perguntas são inevitáveis. (VILLAÇA, 2015, p. 224)

Os planos diretores cumprem o papel do discurso, mas não orientam nem regulam os investimentos. Os fatores que os regulam são os interesses do mercado imobiliário, de empreiteiras, a prioridade às obras viárias ou de grande visibilidade eleitoral. A prioridade a políticas públicas arcaicas e concentradoras da renda, as grandes obras pouco urgentes, o descaso com questões básicas como o saneamento e a informalidade habitacional, ainda são a marca da grande maioria das políticas municipais. (FERREIRA, 2017, p. 39)

Em essência, a ilusão Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica:

Como procuramos enfatizar, o que chama a atenção no Plano Diretor Estratégico (como nos Planos Diretores em geral) é o fato dele conseguir, com incrível facilidade, a adesão de significativas lideranças sociais e que, à primeira vista, não teriam interesse nessa adesão, como por exemplo a imprensa, setores empresariais, intelectuais e os políticos. Ele esconde interesses, sim, mas isso não é nada claro. Cria-se em torno dele uma verdade socialmente aceita – que junto com muitas outras constitui a ideologia dominante com a qual, como já dissemos, a sociedade toda está cegamente encharcada sem ter consciência disso. (VILLAÇA, 2005, p. 90)

O planejamento urbano no Brasil passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos, uma atividade fechada dentro de si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concentrada do Estado, mesmo que, eventualmente, procure justificá-la; na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las. O planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses das classes

dominantes na produção do espaço urbano; conseqüentemente, ele não deve ser estudado na esfera da ação do Estado, das políticas públicas, mas, sim na da ideologia. (VILLAÇA, 2005, p. 222)

Um dos estratagemas mais utilizados pela ideologia é a “naturalização dos problemas sociais”, as ideias dominantes procuram atribuir à natureza – e não aos homens – as causas dos problemas sociais, assim, a burguesia se isenta de culpa pela falta de solução desse problema:

A expressão “deterioração” veicula a versão das burguesias para explicar degradação do centro que é causadora por ela própria, mas não pode admitir; “deterioração” não é simples constatação; tem a pretensão de ser também uma explicação, uma interpretação de um processo social

...

Outro exemplo. Uma das mais notáveis criações da ideologia do planejamento urbano que está profundamente arraigada na consciência social dominante do Brasil é aquilo que podemos chamar de ideia do “plano-mito”. O planejamento urbano é encarnado numa ideia – hoje mais clara – de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário *em si*. (VILLAÇA, 2015, p. 228-230)

Sujeito ignorado, objeto que se transmuta em sujeito, a confusão teórica mergulha numa ação ideológica, ou seja, essa perspectiva sob a qual se analisa a cidade reforça a possibilidade da constituição do urbanismo como ideologia que serve à reprodução do capital nas mãos de uma classe que detém o poder político:

Encobrendo-se os verdadeiros sentidos da ação estatal em sua firme e prolongada associação com o poder econômico, constrói-se, pelo discurso da participação de todos os membros da sociedade nas formas de gestão, a ideia de que a desigualdade seria resolvida pelo exercício da democracia representativa através de políticas públicas (e do assistencialismo). (CARLOS, 2017, p. 47)

É ilusório pretender-se, no Brasil, estudar a ação do Estado no urbano por meio dos planos e por meio do discurso dominante sobre planejamento urbano:

Isso coloca um problema sério para a própria história do planejamento. Essa história é a de uma manifestação ideológica que a classe dominante e o Estado difundem. O planejamento urbano, tal como está difundido no início deste texto e é apresentado pelo discurso convencional, não tem sido no Brasil, como diz seu discurso, uma atividade orientadora ou guia de ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro. Nesse sentido, é ilusório, por exemplo, pretender-se fazer história do planejamento urbano no Brasil como se faz nos Estados Unidos ou na Europa, onde os planos refletem as políticas públicas. É ilusório também imaginar que algum plano das últimas décadas tenha implantado “concepção de cidade” ou “pressupostos urbanísticos”, “estratégias” ou “políticas públicas”. (VILLAÇA, 2015, p. 223)

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no

planejamento urbano<sup>5</sup> modernista/funcionalista importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. (MARICATO, 2013, p. 124)

Por outro viés, as decisões de políticas de planejamento urbano acabam subordinando-se aos interesses do mercado e, o poder público acaba precisando fazer investimentos prévios para sinalizar ao mercado que a área valerá o investimento:

Como, pela lei, os recursos arrecadados nas operações urbanas com a venda de solo-criado devem ser, exclusivamente, aplicados na melhoria da infraestrutura viária da própria área da operação, tem-se a impressão que as avenidas saem “de graça” para a cidade, financiadas pela iniciativa privada. Entretanto, se a operação urbana se propõe a “vender” solo-criado para arrecadar fundos para a melhoria viária, estima-se que ela só possa ser realizada em áreas nas quais o mercado tenha interesse em comprar, sem o que a operação se torna, no jargão do mercado, um “mico”. (FERREIRA, 2004, p. 44)

Após um século e meio de vida, a matriz de planejamento urbano modernista, que orientou o crescimento das cidades dos países capitalistas centrais, dá lugar às propostas neoliberais que acompanham as mudanças globais. O modelo modernista, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das cidades nos países periféricos do mundo capitalista, resultando no que podemos chamar de modernização incompleta. (MARICATO, 2015, p. 86)

Assim, detecta-se que o planejamento urbano é um conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que, não podem ser realizadas ou sequer orientadas pelo mercado, tem que ser assumidas pelo Estado; e, esse planejamento, é um importante instrumento de dominação ideológica, pois contribui para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário especulativo; por fim, vimos que a ideia que os problemas da cidade são causados pelo crescimento caótico, sem planejamento, visa ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas; assim, as decisões políticas de planejamento urbano subordinam-se aos interesses de mercado, necessitando do investimento do Poder Público.

Não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos,

---

<sup>5</sup>“Cabe abordar historicamente as já mencionadas mudanças na nomenclatura dos planos. Em primeiro lugar cai em desuso a expressão plano de melhoramento e embelezamento e entra em cena a expressão urbanismo. Depois esta cai em desuso, sendo substituída por planejamento urbano e plano diretor. Depois por plano urbanístico, depois por plano local integrado e finalmente volta-se ao plano direito”. (VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015b, p. 191)

mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. (MARICATO, 2013, p. 124)

Nunca é demais repetir que não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório. A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo, que sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica. (MARICATO, 2013, p. 147-148)

Da mesma forma como a ação do planejamento urbano e da política habitacional tem sido fundamental para expandir as fronteiras do capitalismo financeirizado sobre o território, também é necessária muita imaginação urbanística e normativa para proteger, promover e potencializar essas novas geografias:

Do ponto de vista disciplinar, isso implica, antes de mais nada, romper com a máxima o uso mais lucrativo do solo urbano, correspondente a taxa máxima de retorno financeiro daquela localização – como paradigma para a definição dos usos e formas de ocupação da cidade. Em vez disso, seguir na direção da universalização do direito à moradia e à cidade e de reapropriação dos “commons” – ou espaços comuns – públicos – como centro da ação de planejar. Implica, também, um movimento político no sentido inverso dos caminhos atuais – despolitizados – da governança urbana, na direção da cidadania, do dispêso e da criação. (Grifo da autora) (ROLNIK, 2015, p. 379)

Fica claro que os planos não seriam elaborados para ser executados nem para resolver os grandes problemas das massas populares urbanas, sem dúvida eram elaborados para atender aos interesses dominantes urbanos, mas isso passaria a ser cada vez mais difícil de ser divulgado oficialmente através dos planos. (VILLAÇA, 2015, p. 203)

Assim, no que pertine ao planejamento urbano detecta-se que é de competência do Estado e expressão das classes dominantes, sendo importante instrumento de dominação ideológica, formando um mercado imobiliário restrito e especulativo; para isso, as decisões de políticas de planejamento urbano são subordinadas aos interesses do mercado; assim, não é por falta ou má qualidade de planos que temos os atuais problemas nas cidades, em especial a falta de moradia, mas porque a aprovação desses planos seguem os interesses da política local.

Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio pela derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o do chamado planejamento estratégico, o modelo vem sendo difundido no Brasil e

na América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (Bird, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona. (VAINER, 2013, p. 75)

Atualmente, as cidades têm um novo papel no mundo globalizado, ao nível local, o plano estratégico, cumpre um mesmo papel de desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto, ele reforça a cidade autônoma, a qual necessita instrumentalizar-se para competir com os demais, na disputa por investimentos, tornando-se uma máquina urbana de produzir renda. (MARICATO, 2015, p. 89)

É nesse contexto que a globalização e o planejamento estratégico tentam imprimir suas características supostamente modernizadoras, exacerbando o quadro de antagonismo:

No contexto urbano, essa contradição estrutural se traduz pela incompatibilidade entre os bairros “globalizados” e os assentamentos ditos “subnormais”, que configuram a tipologia majoritária da cidade real, nas zonas periféricas abandonadas pelo capital e pelo poder público. Há hoje mais pobres do que ricos nas metrópoles do Terceiro Mundo. Nunca as classes dominantes se sentiram tão ameaçadas. Sintomaticamente, as elites não só ignoram esse processo, como aprofundam as teorias e a ideologia da modernidade excludente, e invertem o diagnóstico: não é a minoria abastada que destoa de um cenário de pobreza cada vez mais generalizado. É a pobreza que desfigura a cidade moderna, a cidade-global. (FERREIRA, 2007, p. 41)

O uso da imagem e da cultura é central no plano estratégico. Abandona-se a abordagem holística modernista no planejamento, por uma apropriação simbólica de novas localizações (ou antigos espaços renovados) que obviamente, está relacionado com a valorização imobiliária:

O “Plano estratégico” deixou de lado ainda os detalhes de um urbanismo burocrático que, de fato, frequentemente engessou as cidades, dificultando soluções diversificadas e específicas que levassem em conta as potencialidades e as redes comunitárias e sociais locais. Ao mesmo tempo, ele trouxe a perspectiva de um novo papel político e econômico para as prefeituras e para o planejamento urbano. (MARICATO, 2015, p. 90)

O plano estratégico desregula, privatiza, reforça a cidade autônoma, torna a cidade apta a competir com as demais cidades com o fim de produzir renda no mundo globalizado, esse plano o uso da imagem e da cultura é central, deixando de lado o urbanismo burocrático para trazer um novo papel político e econômico para o planejamento urbano.

Dois discursos pretendem orientar o futuro da cidade em direção à superação de sua fase crítica, com pontos de vista muito diferenciados:

De um lado “o empreendedorismo urbano” pretende propor políticas públicas capazes de resolver a crise urbana através da construção de uma vantagem competitiva para a cidade, objetivando-se sua inserção no mercado mundial. Nessa perspectiva, o planejamento estratégico associa a problemática urbana àquela da gestão do espaço da cidade.

....  
De outro lado, e contrário a esta tendência, deparamo-nos com a ideia de que a solução da crise passaria pela “gestão democrática da cidade” com o estabelecimento de sua função social a partir da participação popular na gestão. Aqui a utopia também se degenera em urbanismo e a solução da crise urbana se coloca politicamente. Nesse caminho, a política pública abriria brecha para a realização de uma cidade equitativa, justa e sustentável, naturalizando o sistema liberal democrático”. (CARLOS, 2017, p. 47-48)

Assim como a teoria das cidades-globais atravessou os oceanos para pousar em nossas universidades, esse conveniente discurso político também tomou conta das metrópoles latino-americanas, e o planejamento estratégico se tornou moda entre os chefes dos executivos municipais, de qualquer perfil ideológico. Em um continente que sofre com as opções macroeconômicas neoliberais de estabilização monetária, adotadas na década de 90, e enormes restrições orçamentárias a dificultarem, sobremaneira, os investimentos em infraestrutura, o planejamento estratégico e suas possibilidades de parcerias público-privadas soaram como uma salvação para garantir aos prefeitos a vitrine necessária à sua governabilidade, e também à sua reeleição. (FERREIRA, 2004, p. 30)

Por outro lado, vende-se uma imagem de cidade segura muitas vezes junto com a venda da cidade justa e democrática, no diagnóstico produzido pelo plano estratégico do Rio de Janeiro, com assessoramento de consultores catalães, a cidade é apresentada como laboratório de experimentação e aperfeiçoamento democrático, baixa tolerância racial e exemplo de harmonia social. (VAINER, 2013, p. 75)

O modelo do planejamento estratégico, não obstante, vem sendo aplicado por diversos municípios na América Latina, geralmente promovido por grandes operações de *marketing*, como cabe a qualquer operação de cunho concorrencial. Nesse sentido, ficaram conhecidos por aqui os exemplos do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, ou ainda o plano de reurbanização do Eixo Tamanduatehy, promovido em Santo André-SP. (FERREIRA, 2000, p. 6)

Assim, o exercício do poder de polícia urbanístico, ou seja, a fiscalização e o controle sobre o uso e a ocupação do solo constituem um diferencial profundo entre as cidades do Primeiro Mundo e as cidades da América Latina, por exemplo, onde o controle se aplica apenas a uma parte da cidade, aquela que segue as leis urbanísticas. (MARICATO, 2002, p. 89)

Por outro viés, existem propostas esboçadas que não têm qualquer virtude em si, mas podem constituir referências num contexto de avanço dos setores democráticos: a) criar um espaço de debate democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento dos conflitos; b) plano de ação ao invés de plano diretor; e, c) infraestrutura de informação sobre as cidades e formação de quadros para a gestão urbana. (MARICATO, 2013, p. 179)

De mais a mais, foi incluído como recomendação da ONU na preparação da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – a Habitat II – a proposta da elaboração de um plano de ação com a participação de atores-chave, em níveis nacional, regional e locais, essa recomendação não foi seguida pelo governo brasileiro que apresentou, sem qualquer consulta, um documento com conteúdo bastante previsível, na última hora. (MARICATO, 2013, p. 181)

O plano de ação pode ser um contraponto ao plano diretor, essencialmente normativo, ele deve incluir uma proposta normativa, mas deve incluir também ações, operações, investimentos, outro aspecto central do plano é o controle urbanístico ou a chamada fiscalização do uso e da ocupação do solo, além de exigir a integração dos diferentes setores do governo e do governo com a sociedade. (MARICATO, 2013, p. 181-183). O que fazer?<sup>6</sup>

Assim, são inúmeras as fontes de limitações à elaboração de propostas alternativas (democráticas e igualitárias) para as cidades brasileiras senão vejamos:

A primeira e mais óbvia está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e ocupa. De fato, ele (o ambiente construído) reflete as relações sociais além de participar ativamente de sua reprodução. Nesse sentido, é objeto e agente de permanências e de mudanças sociais. É influenciado pelas relações sociais tanto quanto as influencia.

...

---

<sup>6</sup>“Segundo Maricato: 1) dar visibilidade à cidade real ou desconstruir a cidade virtual pelo marketing urbano e interesses globais (a eleição de indicadores pode constituir um antídoto contra os cenários da modernidade (ou pós-modernidade), que são restritos a algumas ilhas no oceano das carências; e também contra o *marketing* político que logram transformar o vício em virtudes nas campanhas eleitorais televisivas.2) Criar um espaço de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos (construir um espaço de participação social que dê voz aos que nunca a tiveram, que faça emergir aos diferentes interesses sociais, para a elite tome contato com algo que nunca admitiu: o contraponto, é uma tarefa difícil, mas altamente transformadora).3) reforma administrativa (levar a presença do Estado aos bairros ilegais implica uma reforma do arcabouço institucional, incluindo a reforma do arcabouço institucional, incluindo a redefinição de atribuições operacionais na tentativa de romper com a distância entre gabinetes e a realidade).4) a capacitação de agentes para o planejamento da ação; 5) reforma fundiária (finalmente, nunca é demais repetir o que é muito óbvio, mas pouco considerado na sociedade global: que a ausência de controle público sobre a propriedade da terra contribui para a carência habitacional, segregação territorial, aumento do custo da infraestrutura e serviços, aumento da violência, predação ambiental, além de impor maior sacrifícios à população pobre excluída da cidade”. (Idem. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015, p.92-97)

Outra grande dificuldade em dar alternativas ao rumo atual das cidades do Brasil está na dificuldade em lidar com a máquina pública administrativa. (MARICATO, 2002, p. 51)

Por fim, a luta pela reforma urbana, deve continuar em várias frentes, cada uma com suas peculiaridades e com diferentes oportunidades para as lideranças populares, técnicos e políticos progressistas:

O Estado da Cidade – com a regulamentação do artigo 182 – é uma frente, talvez a mais importante, pois dela depende muito a futura credibilidade de eventuais planos e diretores. Os movimentos populares setoriais – por terra urbana, habitação e transporte – são outra, e o plano diretor será a terceira frente. Além do Estatuto da Cidade, o futuro dos planos diretores depende: 1. Dos desdobramentos dos interesses acima referidos. Dele depende o futuro de questões centrais, como o solo criado, o Fundo Municipal de Urbanização, a regularização fundiária de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS). Destaque-se, entretanto, que todos esses aspectos não dependem de plano diretor. 2. Do esvaziamento dos planos de retóricas inconsequentes. 3. Finalmente, dependem de um seríssimo teste pelo qual o “solo criado” ainda não passou: o de sua passagem pelo Poder Judiciário, sabidamente conservador. Esse é um trunfo que o setor imobiliário guarda na manga do paletó. (VILLAÇA, 2015, p. 240)

Por essas razões, parece de um otimismo ingênuo acreditar que hoje, no Brasil, instrumentos urbanísticos importados do Estado Providência possam ser capazes de alterar a ordem estamental que, mesmo que sutilmente, solidifica cada vez mais as dinâmicas de intolerância à pobreza, constrói uma cidade de muros e alimenta o *apartheid* urbano. A questão é, em essência, política. E as mudanças desejadas passam por uma profunda transformação individual, que possa levar cada um a aceitar que há de ocorrer, para se salvar a cidade, uma radical inversão na lógica do seu funcionamento. (FERREIRA, 2011, p. 85)

Uma parcela expressiva do espaço urbano brasileiro poderia apresentar uma excelente qualidade urbanística e ambiental, se a intervenção estatal, financiada pelo Estado e produzida pelo setor formal da construção civil, tivesse realizada, como fizeram os IAPs<sup>7</sup>, valorizando o projeto. No entanto, predomina, salvo raras exceções, projetos medíocres, uniformes, monótonos e desvinculados do meio físico e da cidade, uma intersetorização urbanista muito inferior à dos IAPs. (BONDUKI, 2017, p. 326)

Por tudo isso, podemos concluir que o planejamento estratégico é um modelo de planejamento urbano difundido no Brasil que tem um papel nas cidades globais de desregular, privatizar, fragmentar e, dar ao mercado, um espaço absoluto; seu ponto central é o uso da imagem e da cultura, trazendo possibilidades de parcerias público-

---

<sup>7</sup>Institutos de Aposentadoria e Pensões.

privadas em virtude de grandes operações de *marketing*; para isso, apropria-se de novas localizações, ocasionando a valorização imobiliária. Por fim, contra isso, existem propostas como o plano de ação que é um contraponto ao plano diretor, ou seja, uma norma que inclui ações, operações, investimentos; exigindo a integração do governo e da sociedade como controle urbanístico, fiscalizando o uso e a ocupação do solo.

## **5. Conclusão**

Por tudo isso, pode-se afirmar que a gentrificação, passa a ser uma estratégia global a serviço do urbanismo e dos interesses da reprodução capitalista; é uma recentralização urbana e social seletiva e aparece, à primeira vista, pela mídia, como um ganho, quando na verdade traz uma perda para a cidade. Hoje, a fronteira da gentrificação ultrapassou os limites do perímetro central da cidade para estender-se aos espaços mais amplos e, por conta da mídia, é apresentada como símbolo de renovação urbana.

Por outro lado, percebeu-se que a urbanização fez parte do processo a invasão de urbana, sendo estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário; ela impulsionou o papel da propriedade privada da terra com a importante ajuda do Estado na definição da propriedade privada da terra, sua infraestrutura e a regulação; nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, a urbanização em muito se deve a indústria que agiu sobre os trabalhadores do campo, provocando a explosão para os polos urbanos.

Já o controle urbanístico sobre o uso e a ocupação do solo é do Município e só funciona sobre a cidade legal de acordo com os interesses do mercado imobiliário. Já a militarização das cidades surgiu quando a humanidade se tornou urbana e, essa militarização urbana, se intensificou com as novas ideologias militares, onde utilizam-se os poderes do Estado para reconfigurar ou apagar o espaço urbano.

Compreendeu-se que o Estado, através do planejamento urbano, realiza um conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas, sendo que as decisões políticas de planejamento urbano se subordinam aos interesses de mercado. Assim, não é por falta ou má qualidade de planos que temos os atuais problemas da cidade, em especial a falta de moradia, mas pelo fato de sua aprovação seguir os interesses da política local. Quanto ao planejamento estratégico, modelo de planejamento urbano, aplicado nas cidades globais, tem como finalidade desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto, através de parcerias entre o setor público e privado.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Isabel Pinto. **A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação**. In Ana Fani Alessandri Carlos, Danilo Volochko, Isabel Pinto Alvarez (orgs). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

ARANTES, Otília Baetriz Fiori. Uma estratégia fatal. In Otília Atantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7ª ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A privação do urbano e o “direito à cidade” em Henri Lefebvre”. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael Faleiros (Orgs). **Justiça Espacial e o Direito a Cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução: Arlene Caetano. 6ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 1980. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Memorial circunstanciado**. Concurso público de títulos e provas para provimento de dois cargos de professor titular, em RDIDP, referência ms-6, cargos/claros códigos N° S° 220345 e 152781. / Edital ATAC 063/2016, AUP FAUUSP, março de 2017. Cedido pelo próprio autor.

\_\_\_\_\_. **São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo "à Brasileira"**. Revista Estudos Avançados. vol.25 no.71 São Paulo Jan./Apr. 2011.

\_\_\_\_\_. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

\_\_\_\_\_. **Mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo**. Revista do Programa de Arquitetura e Urbanismo da Fauusp. N16, 2004, acesso em 23/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Globalização e urbanização subdesenvolvida**. Revista São Paulo Perspectiva. vol.14 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2000. Acesso em 01/09/2016.

GRAHAM, Stephen, **Cidades Sitiadas: o novo urbanismo militar**. Tradução: Alyne Azuma, São Paulo: Boitempo, 2016.

LIMONAD, Ester, **Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização**. Revista GEOgraphia – Ano 1 – No 1 – 1999.

MARICATO, Ermínia. MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

\_\_\_\_\_. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil**. In Otilia Atantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana**. 2ª ed. Petrópolis: RJ, 2002.

MENDES, Luís. **Cidade pós-moderna, gentrificação e a produção social do espaço fragmentado**. Caderno. Metrôpoles, São Paulo, v. 13, n. 26, p. 479 – 480, jul/dez 2011.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ªed. Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

SMITH, Neil. **Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano**. Tradução: Daniel de Mello Sanfelici. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 21, p. 29, 2007.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano**. In Otilia Atantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano do Brasil**. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org). **O processo de urbanização no Brasil**. 2ed, São Paulo: editora: edusp, 2015.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.