

# **Controle social e planejamento urbano: Uma reflexão sobre os processos neoliberais e neodesenvolvimentista de cidadania participativa na conjuntura pós-Estatuto das Cidades**

*Social control and urban planning: a reflection on the neoliberal and neodevelopmentalist participatory citizenship processes after the City Statute*

**Richard Lins**

**Carolina Laurindo Basso\***

## **Resumo**

Em 2001, o Estatuto das Cidades foi aprovado, exigindo dos municípios a obrigatoriedade da participação popular na execução dos Planos Diretores. O artigo discute a perversão dos processos de alargamento democráticos conhecidos como controle social sobre produção urbana. Averiguou-se o estado atual da produção do urbano e das condições dos movimentos sociais e sindicais do Brasil. O diagnóstico alerta que os processos sociais de antagonismo de classe e os interesses da burguesia sobre a produção do urbano, bem como as questões relativas aos processos neoliberais e neodesenvolvimentistas, impossibilitam a participação efetiva na luta pela justiça na produção do espaço urbano.

**Palavras-chave:** Controle social; planejamento Urbano; neodesenvolvimentismo.

## ***Abstract***

*In 2001 the City Statute was approved, requiring the mandatory public participation in the implementation of the Master Plans of the municipalities. The paper discusses the perversion of the process of democratic enlargement known as social control about urban production. It examined the current state of production of urban and the conditions of social and trade union movements in Brazil. The diagnosis warns that the social processes of class antagonism and the interests of the bourgeoisie on the production of the urban, as well as questions relative to the neoliberal and neodevelopmental processes, impede their effective participation in the fight for justice in the production of urban space.*

**Keywords:** *Social control; urban Planning; neodevelopmentalism.*

---

\* Respectivamente, arquiteto Urbanista pela PUCPR. Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFE, e Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela PUCPR.

## 1. Introdução

Não é segredo a insatisfação dos brasileiros com os processos de urbanização do Brasil, “descontentamentos que perturbaram a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz” (Rolnik, 2013, p. 10) e que, desde as manifestações de 2013, têm mostrado uma necessidade constante da questão urbana nas políticas públicas. Estas manifestações, que apesar de terem se originado a partir de mobilizações contra os aumentos da tarifa nos transportes públicos, convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), têm suas pautas e agendas construtivas entrelaçadas fortemente com as questões urbanas em geral.

Na história do urbanismo brasileiro não é raro o descaso do Estado com os processos contraditórios de produção do espaço urbano em nossa sociedade capitalista periférica e dependente, inclusive sendo agente ativo de processos gentrificatórios e grande contribuinte para o enriquecimento dos proprietários de terra através do incremento de infraestrutura em áreas centrais, ao mesmo tempo em que relega as áreas periféricas ao abandono.

Porém, as lutas urbanas (e sociais) não são novidade no Brasil. Desde a proposta de reforma urbana nas cidades brasileiras, formulada no Congresso e promovida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil ainda em 1963, até as reivindicações do Fórum Nacional de Reforma Urbana, alimentadas pelos anseios do direito a ter direitos e que inspiraram a promulgação de várias conquistas legislativas no campo urbano (Maricato, 2000), a luta na agenda urbana engendra a realidade brasileira. É nesse contexto que se encontra a Constituição de 1988, ao inserir um certo esforço em abrir os meios de decisão da democracia representativa, tornando-a, aos poucos, mais aberta e direta, processos conhecidos como “controle social”<sup>1</sup>.

Um exemplo nesse aspecto são as leis de diretrizes orçamentárias e, principalmente para análise aqui almejada, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que institui a obrigatoriedade da realização de audiências públicas na elaboração dos planos diretores e projetos urbanos de grande impacto, buscando uma maior inserção da opinião dos diversos setores da sociedade nas decisões técnicas dos vários processos que o planejamento urbano inclui.

Dentro desse contexto, as elucidações aqui apresentadas buscam trazer discussões iniciais sobre a perversão dos processos democráticos da sociedade

<sup>1</sup> Historicamente, a categoria “controle social” foi entendida apenas como controle do Estado ou do empresariado sob as massas. É nessa acepção que quase sempre o controle social é usado na Sociologia, ou seja, no seu sentido coercitivo sobre a população. Entretanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição é o da participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais. Esta última concepção de controle social tem como marco o processo de redemocratização da sociedade brasileira com o aprofundamento do debate referente à democracia (Cf. Bravo, 2009).

capitalista brasileira, através da confluência de fatores históricos, políticos e econômicos que desaparecem perante a força dos aparelhos ideológicos utilizados pelo Estado.

Apesar das tentativas de inserir, em nosso contrato social, meios mais amplos de participação (controle social) nos processos de planejamento, analisando aqui principalmente o planejamento urbano, não são levados em consideração, nesses meios, os processos neoliberais e neodesenvolvimentistas que transformaram as organizações sociais e principalmente os pilares fundamentais do Estado burguês, e que, portanto, impossibilitam o funcionamento das políticas participativas. Nesse sentido, buscamos mostrar que as políticas de controle social junto aos procedimentos de planejamento urbano tornam-se grandes instrumentos ideológicos que mascaram os conflitos de classe na produção social do espaço urbano no Brasil.

## **2. Produção e planejamento do urbano no Brasil**

É importante, para qualquer análise sobre o urbano, entender a cidade não como um mero cenário onde ocorrem as lutas de classe, mas como “a expressão das relações sociais de produção capitalista, sua materialização política e espacial que está na base da produção e reprodução do capital” (Iasi, 2013, p. 73), ou seja, como um arranjo espacial que reflete as relações de produção capitalistas. Sendo assim, para entender a produção do espaço urbano no Brasil, analisaremos a questão a partir de três aspectos: a estrutura econômica da produção do urbano; a política urbana; e os respectivos processos históricos de tal conformação no Brasil. Esperamos, assim, facilitar a leitura dos aspectos de infraestrutura econômica e seus respectivos processos ideológicos que caracterizam o tema.

Entender a cidade como um arranjo espacial que reflete as relações de produção capitalista alerta-nos não somente para necessidade de compreender as características de renda da propriedade urbana e/ou das lógicas da indústria da construção civil, mas também para as implicações dos diferentes períodos da acumulação capitalista em nível global e os seus impactos sobre a produção do espaço urbano, uma vez que “é deles que partem os principais influxos que alimentam as cadeias produtivas, financeiras, políticas e culturais do mundo” (Gaspar, 2011, p. 240). Porém, é importante salientar que não alçaremos, nesse estudo, grandes descrições sobre os períodos da economia mundial<sup>2</sup>, buscando,

<sup>2</sup> Àqueles que sentirem necessidade ou se interessarem pela temática, sugerimos a leitura do livro “Condição pós-moderna”, de David Harvey (1994), principalmente os textos contidos na segunda parte, intitulada “A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX” (pp. 115-184). Além de ótimos para introdução ao assunto, os textos foram também orientadores para o estudo em questão.

antes, um enfoque nos aspectos de transformação urbana, principalmente em sua fase contemporânea.

Marx e Engels (2005 [1848], p. 44) observam que “a burguesia submeteu o campo à cidade”, o que nos alerta, em princípio, que o capitalismo concentra suas atividades na área urbana, sendo essa configuração uma necessidade constante do capital da “anulação do espaço pelo tempo” (Marx, 2011, p. 699) para que possa realizar a centralização do capital. Esse processo gera arranjos espaciais diversos que extrapolam a escala urbana:

Ela ocorre na escala do chão da fábrica e na escala dos capitais nacionais em uma economia global, e em cada escala existem mecanismos bastante específicos que engendram o processo. [...] A expansão do capital compreende uma progressiva divisão do trabalho, também em diferentes escalas, e, portanto, um número cada vez maior de atividades separadas devem ser combinadas a fim de prover as mercadorias e serviços necessários. Quanto menor for a distância entre estas diferentes atividades, menores serão [sic] o custo e o tempo da produção e do transporte. Inserida neste contexto da acumulação de capital, esta explicação é essencialmente correta no que concerne à centralização original do capital em “aglomerações” urbanas (Smith, 2011, p. 23).

É exatamente a partir desses processos que podemos compreender a configuração das cidades industriais no século XIX. Porém, atualmente, com a (aparente) autonomização do capital financeiro em relação ao industrial, suscitam-se novas configurações às grandes cidades. Nos processos de mundialização do capital, “as fronteiras que separam o local do regional, e destes para o nacional e o global, são inapelavelmente modificadas”, inserindo as cidades em uma “rede de fluxos globais, compreendendo múltiplos e diversos circuitos” (Gaspar, 2011, pp. 238-239), colocando-as em um mercado mundial de competição para a atração de capitais. Logo, o centro industrial, que caracterizava as cidades no período fordista, tem constantemente, a partir da fuga de capitais industriais em busca de força de trabalho mais barata, principalmente nos países asiáticos, sido substituído por centros financeiros nas paisagens urbanas.

A cidade como centro financeiro acarreta também transformações na morfologia urbana desses centros. Como nos ensina Smith (2011), a velocidade das decisões financeiras no capitalismo de acumulação flexível exige da trama urbana que abrigue (centralize) os centros financeiros – ilustrados pelos conhecidos arranha-céus – e diversos sistemas de apoio profissional e administrativo. Os distritos industriais ainda existentes são relocados (junto com as habitações de trabalhadores) às franjas urbanas, trazendo uma hegemonia paisagística à cidade-

-mercadoria, configurando as cidades como um *dégradé* polarizado de centros de decisões (Cf. Vainer, 2000).

Juntamente a tudo isso, tem-se com as políticas neoliberais de “transformação de serviços em mercadoria” (Harvey, 1994, p. 268) uma transformação dos meios de consumo coletivos urbanos, antes concedidos pelo Estado, cada vez mais como espaços mercantilizados na busca de expansão da acumulação de capital.

Simultaneamente ao que já foi discorrido, é interessante entender a própria produção do espaço como um processo de acumulação do capital, de forma que, ao mesmo tempo em que há uma centralização espacial, ocorre também a descentralização do capital. Engels (2015 [1873]) ajuda-nos a entender, com clareza, os processos atuais de produção da cidade e sua reificação formal das contradições das relações capitalistas:

A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente nas mais centrais, um valor artificial, que com frequência aumenta de forma colossal; os prédios construídos nelas [...] são demolidos e outros são construídos em seu lugar. Isto acontece sobretudo com moradias de trabalhadores localizadas no centro [...]. O resultado é que os trabalhadores são empurrados do centro das cidades para a periferia<sup>3</sup> (Engels, 2015 [1873], pp. 39-40).

Esse “valor artificial” a que se refere o autor é a conhecida renda da terra. Não iremos discutir com profundidade a teoria da renda, bastando-nos compreender como esta se articula na estratificação socioespacial do solo urbano. Ao olhar a questão no contexto brasileiro, Villaça (1998) observa que a partir do domínio que a burguesia brasileira obtém sobre os meios de produção da cidade (econômico, político e ideológico), esta consegue decidir onde serão aplicadas as infraestruturas urbanas, ajudando a valorizar áreas específicas em terrenos com interesse de especulação, e, simultaneamente, a relegar áreas sem tal interesse a condições precárias. Segundo essa análise, conforma-se que a “*dominação* por meio do espaço urbano [é] o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço” (Villaça, 1998, p. 328; grifo no original). Nesse caminho, as áreas ocupadas pelas favelas são aquelas que não concretizavam interesse pelo mercado, sendo fácil entender a “vista grossa” realizada pelos gestores em seu processo ilegal de produção (Maricato, 1996).

<sup>3</sup> Essa transformação socioespacial em que as classes baixas são relocadas nas áreas periféricas das cidades através de fatores diversos – geralmente, por meio do incremento de infraestrutura no espaço urbano e o conseqüente aumento dos preços da terra e do custo de vida local – designa-se no vocabulário urbanístico como “gentrificação”.

O objetivo aqui foi alertar que a produção do espaço, assim como a economia financeirizada, é relacional nas mais diversas escalas (local, regional e global), e que as políticas urbanas que analisaremos a seguir dificilmente teriam a capacidade de – numa hipótese de se configurarem como suas reais intenções – domesticá-la.

O principal regulador da produção urbana no Brasil é o Estado, com o encargo principal relegado às prefeituras, sendo essas regulamentações exercidas através das políticas urbanas que se configuram de diversas maneiras. Não se busca aqui realizar uma exposição minuciosa da evolução das políticas urbanas no Brasil, e, sim, apresentar os principais instrumentos de que se vale o Estado para produção da cidade: o Plano Diretor<sup>4</sup> e o Zoneamento.

O Plano Diretor existe no Brasil desde pelo menos 1930, porém outros instrumentos de política urbana, como o zoneamento, existem desde o início do século XX (Villaça, 2005). Frequentemente, a ideia de plano diretor confunde-se com a de Zoneamento, porém as diferenças entre os dois têm grande importância, principalmente quando analisados seus aspectos ideológicos.

O linguajar tecnocrático – grande defensor dos Planos Diretores – define o Plano Diretor como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo” (Ferrari, 2004, p. 280). Esse ideário, como nos ensina Villaça (2005), é fortemente defendido e prestigiado pela elite e pela imprensa brasileiras, que criam um espectro do plano como “guardião do futuro da cidade”, que se “insere no contexto da supremacia do conhecimento técnico e científico como guia da ação política” (p. 21), que se impõe através de legislação federal e “legitima-se” com a obrigatoriedade do processo participativo. Porém, é interessante notar que, apesar de o Plano Diretor ser um instrumento legal, as diversas propostas de intervenção urbanas que esse abriga não passam de sugestões, não tendo o prefeito o dever de cumpri-las durante seu mandato, podendo, assim, relegar os “deveres” ao próximo mandatário. Torna-se, então, compreensível o fato de que “não se tem notícia no Brasil de uma cidade que tenha sua administração pautada, mesmo que por poucos anos, por um Plano Diretor com um nível de abrangência que ultrapasse os do zoneamento” (*ibidem*, p. 17). Temos, desta forma, um contexto em que a lei transmite uma imagem de seriedade, quando, na realidade, o seu cumprimento estabelece-se como facultativo. As implicações desse ideário sobre a leitura urbana constituem as visões distorcidas de

<sup>4</sup> Política que abrange quase todo o espaço urbano do Brasil, uma vez que é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de região metropolitana, áreas de interesse turístico, em influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e/ou suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. O plano diretor configura-se como uma lei municipal com vigência de 10 anos (Brasil, Lei nº 10.257, 2001).

que os problemas das cidades não são causados pelas relações sociais de produção capitalista, e, sim, por equívocos de leitura técnica, por irresponsabilidade da administração pública ou pelo rápido crescimento das cidades.

Outro instrumento da política urbana é o Zoneamento, parte integrante dos planos diretores e que, assim como tal, reveste-se de ideologias que disfarçam sua função na produção do espaço urbano. A visão tecnocrata define a Lei de Zoneamento como “preceito legal de natureza administrativa, que em benefício do bem comum e de cada cidadão, regulamenta os usos e a ocupação do solo urbano, estabelecendo para a zona as normas e restrições urbanísticas” (Ferrari, 2004, p. 213).

Ainda segundo Villaça (2005), “a verdade que o zoneamento busca ocultar é sua finalidade de proteção dos valores imobiliários (econômico ou de moradia) de interesse da minoria mais rica” (p. 46). Como exemplo, o autor aponta as legislações que regulamentavam a construção de cortiços, casinhas ou edificações acanhadas nas zonas centrais de São Paulo e do Rio Janeiro no início do século XX, mostrando a clara função de proteção dos interesses do capital rentista que lucrava com tais conformações.

Um outro aspecto do Zoneamento é a sua capacidade de dar aos proprietários de terras urbanas uma renda suplementar ao preço pago na aquisição do lote. Esse processo, nomeado como “Renda Diferencial” (Gouvêa, 1995, p. 24), consiste em mudanças realizadas nas regulamentações de zoneamento em uma área específica, de maneira a aumentar seu potencial construtivo – através do acréscimo de andares permitidos à construção, ou área de ocupação do terreno –, dando ao proprietário vantagens construtivas após a implementação da lei. Esse mesmo aspecto é um impulsionador do aumento desenfreado dos perímetros urbanos nas mais diversas cidades do país, onde os proprietários extraem maior renda sobre terras agrícolas quando transformadas em urbanas.

A partir dos aspectos econômicos e políticos discutidos até agora, podemos entender os processos infraestruturais e ideológicos que permeiam a produção e o planejamento do urbano no Brasil. Vamos agora compreender como esses processos materializaram-se nas cidades brasileiras, seguindo principalmente as observações de Villaça (1999), que contribuiu com os estudos em relação ao histórico do planejamento urbano no Brasil, classificando seus processos em quatro períodos, discorridos a seguir. Os estudos do autor, apesar de privilegiarem as experiências cariocas e paulistanas, são-nos de grande utilidade, uma vez que, além de analisarem o centro econômico (São Paulo) e o primeiro centro político e atual centro turístico do Brasil (Rio de Janeiro), superam o simples relato de fatos e encaminham-nos para uma melhor análise da produção urbana brasileira.

A população brasileira, por volta de 1950, era predominantemente rural (33 milhões de pessoas habitavam o campo), contrapondo uma menor parcela (19 milhões de pessoas) que habitava áreas urbanas. A partir dessa década, com o êxodo

rural, esses índices foram se invertendo, estabelecendo um rápido processo de urbanização no país. Segundo o IBGE (2000), 81% da população brasileira, estimada em 170 milhões, habitavam as grandes cidades. O maior exemplo desse crescimento urbano é a cidade de São Paulo, que deixou evidente, ao longo desse período, o processo de inchamento populacional. Entretanto, esse movimento da população brasileira não foi acompanhado de incrementos na infraestrutura urbana disponível, não assegurando as condições de vida ofertadas à população.

Diferentemente do que se costuma supor, no Brasil, o Planejamento Urbano não decorreu do aumento populacional na parte urbana do país, mas, sim, do desenvolvimento de responsabilidades quanto à saúde pública nas cidades. Esse período é conceituado por higienismo e é conhecido por ter promovido uma “limpeza” nos centros urbanos.

Entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, ocorreu a ascensão da classe dominante brasileira, a qual considerava a necessidade de romper com o passado colonial, aderindo ao “moderno” e, portanto, promovendo o embelezamento das cidades (Villaça, 1999). Assim, caracteriza-se o primeiro período, marcado pelos “Planos de melhoramento e embelezamento”, cujo início coincidiu com o nascimento do planejamento urbano no Brasil em 1875 e estendeu-se a 1930. Sob influência europeia (do plano de extensão de Barcelona e do Plano de Haussmann em Paris), as cidades brasileiras adotaram medidas urbanísticas higienistas, vislumbrando cidades progressistas. Tais medidas consistiam em alargamento de vias, construção de grandes monumentos e praças, erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas mais centrais consideradas insalubres (cortiços), implementação de infraestrutura (em especial de saneamento) e ajardinamento de parques e praças objetivando promover a limpeza das cidades.

A classe dominante, referenciada anteriormente, era hegemônica e impunha esse conjunto de soluções que lhe parecia adequado, sem se importar com os habitantes desses grandes centros. Tais pessoas, se não tivessem condições financeiras de consumir esse embelezamento que estava sendo executado sobre a cidade, eram marginalizadas pelas medidas adotadas pela burguesia. Leme (1999) aborda que um dos aspectos principais a se apontar sobre essa primeira fase foi a criação de uma legislação urbanística que assegurava essas mudanças em curso nos centros urbanos e evidenciava o respaldo que a classe dominante possuía do poder público.

A segunda fase, que começou em 1930 e desdobrou-se até 1965, é marcada pelos “Planos de Conjunto”, os quais possuíam como característica principal a preocupação com a integração das diretrizes para todo o território do Município, diferentemente do planejamento da fase anterior, o qual previa mudanças locais e específicas. Tal plano visava articular o centro e os demais bairros elaborando um sistema de vias projetadas para o transporte, e não para o embelezamento.

Ou seja, “as grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital” (Villaça, 1999, p. 199). Nesse caminho, tornam-se mais evidentes as intenções de ordenamento das cidades, usando-se principalmente de instrumentos da legislação urbanística de controle do uso e de ocupação do solo, como o zoneamento, para atingir tais finalidades (Leme, 1999).

Destaca-se dos planos dessa época o cientificismo<sup>5</sup> na elaboração de tais (com o auxílio da ciência e da técnica no emprego de soluções para os problemas das cidades) e, desta maneira, os extensos diagnósticos realizados.

Nomeados como “Planos de Desenvolvimento Integrado”, o terceiro período, que data de 1965 a 1971, incorporou aspectos não só físico-territoriais para os planos, mas também enfoques econômicos e sociais. Villaça (1999) aponta como principais características dos planos dessa fase: a) distanciamento entre as propostas contidas nos planos, por um lado, em contrapartida das possibilidades de que essas propostas sejam efetivamente implementadas; b) conflito entre propostas cada vez mais abrangentes e estruturas administrativas cada vez mais setorializadas e especializadas; c) dificuldades e indefinições quanto à aprovação dos planos, evidenciando um conflito entre o executivo e o legislativo nas questões do planejamento urbano.

Com todos esses conflitos apontados para realização desses planos, percebeu-se o aumento da complexidade e da abrangência, gerando um crescimento da variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e, portanto, um afastamento dos interesses reais da classe dominante e de suas possibilidades de aplicação, diferentemente das fases anteriores.

O quarto período é marcado pelos “Planos Sem Mapas”, que começaram em 1971 e foram desenvolvidos até 2001, sendo uma antítese dos planos desenvolvidos na fase anterior. Consistiam na elaboração de planejamentos que não se utilizavam de diagnósticos técnicos extensos e de mapas especificando as propostas. Logo, tais propostas passaram da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para projetos simples, realizados por técnicos municipais. Sendo assim, foram marcados por um conjunto de objetivos e diretrizes genéricas, cuja realização ocultava os conflitos socioespaciais da época, inerentes à diversidade de interesses relativos ao espaço urbano.

No Brasil, o controle social foi implementado, constitucionalmente, nos processos de planejamento urbano através da Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 (Brasil, 2001), instituindo a obrigatoriedade da realização de audiências pú-

<sup>5</sup> Citamos aqui o cientificismo não como um processo com condições intelectuais e técnicas para realmente solucionar os problemas urbanos, mas, sim, como ideologia empregada para justificar e legitimar os planos urbanos, que realizou grandes obras de infraestrutura e relegou a habitação ao esquecimento (Villaça, 1999).

blicas na elaboração dos planos diretores como meio de garantir o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O controle social e a participação popular encontram-se na concepção do planejamento urbano, entendidos como “um conjunto de pressões que a população exerce sobre o poder público” (Villaça, 2005, p. 51); sendo assim, o controle social aqui se refere justamente à participação popular dos planos diretores. Mas como bem nos explica Villaça (2005), a classe dominante sempre participou desses planos. Dessa maneira, quando se legitima constitucionalmente “a população” como participante desse processo, temos apenas uma mistificação dos conflitos entre duas classes que claramente possuem poderes políticos muito desequilibrados. Nesse sentido, o autor adverte-nos da capacidade coerciva da burguesia sobre o executivo dos municípios através de pressões midiáticas e diretas, de maneira que os debates públicos seriam apenas a ponta de um *iceberg* que deixa submerso todo um processo de desigualdade de poder político.

Quanto à aplicação prática dos processos participativos nos Planos Diretores brasileiros, Santos (2011) elucida-nos que os conselhos possuem três naturezas de decisão: deliberativo – em que a população participante tem permissão para debater e deliberar; consultivo – conselho de caráter opinativo, sem o poder de deliberação; ou ambos – processo misto, que, na maioria dos casos, tende apenas à consulta.

Na maior parte das cidades brasileiras, os planos diretores possuem apenas caráter consultivo, excluindo os casos onde não foram identificadas

[...] contradições quanto à definição do caráter das decisões dos Conselhos, tendo em vista que vários municípios definiram caráter deliberativo ou deliberativo e consultivo para os mesmos, mas a análise das atribuições dos Conselhos demonstrou que vários deles eram meramente consultivos (Santos, 2011, p. 261).

Há ainda um grande esvaziamento na participação de movimentos populares, permanecendo abaixo de 20% dos planos diretores aplicados no país, com baixas definições nestes quanto à representação dos segmentos sociais fragilizados, “impossibilitando avaliar se realmente está sendo rompido o caráter técnico da participação” (*ibidem*, p. 263).

Toda a sequência de processos explanados até agora permite-nos visualizar a produção urbana do Brasil ideologizada através da máscara do planejamento urbano. É justamente essa leitura que nos ajudará a entender a perversidade da política participativa nos planos diretores. Esses entendimentos serão, à frente, complementados com a elucidação dos processos sociais que impedem o funcionamento da “democratização da democracia”, na qual as políticas participativas do planejamento urbano encaixam-se.

### **3. Estado e controle social nos contextos neoliberais e neodesenvolvimentistas no Brasil**

Inicialmente, de maneira a facilitar a compreensão das questões aqui colocadas, é preciso elucidar de que Estado estamos falando quando nos referimos ao Brasil, entender seus diversos aspectos e processos que o levam a se configurar dentro do processo capitalista, e portanto, sua composição como um instrumento de legitimação da exploração de uma classe sobre a outra.

Lasdislas Dowbor (1978) esclarece-nos que desde a sua mais tenra forma, a economia brasileira já se estabelecia como capitalista, uma vez que as relações coloniais davam-se a partir de uma relação de dependência com o capitalismo central em desenvolvimento, e não como uma fase onde o capitalismo iria se edificar, negando-a. A mudança de país ao qual se subordinava a dependência capitalista brasileira – primeiro Portugal, depois a Inglaterra e o último e atual Estados Unidos – faria variar, conseqüentemente, as forças de produção e a própria organização do Estado. Esses processos são nomeados de “capitalismo dependente”.

A fase de dominação portuguesa sobre o Brasil – 1500 –, ainda segundo Dowbor (1978), é um exemplo claro da tendência do capitalismo mundial em reproduzir as relações “feudais” ou “pré-capitalistas” para manter o aumento progressivo do acúmulo de riquezas. Nessa fase, a unidade de produção típica – a plantação – usava-se de técnicas semi-industriais para a produção em massa, com foco no escoamento para o colonizador. Sendo, nesse contexto, a terra o principal meio de produção, era justamente nas relações de propriedade desta e da exploração escravagista – na propriedade do homem pelo homem numa terra onde a mão de obra era escassa – que se asseguravam as necessidades da acumulação capitalista.

A fase inglesa, que se dá entre 1703 e a independência brasileira em 1822, resulta não da luta levada pelas classes dirigentes contra o sistema colonial, mas da queda de Portugal face a emergência crescente da Inglaterra em plena industrialização. Muda-se então a metrópole de escoamento e a própria relação de dependência, que passa de política e militar na fase portuguesa, para econômica e financeira na inglesa. As relações econômicas caracterizam-se pela continuidade, com diferenciais apenas na inovação técnica, no aumento no nível das forças produtivas e no sistema escravagista, que, com o tempo, viu-se ultrapassado; cabe, porém, acrescentar que a “independência jurídica corresponde uma integração mais acentuada dentro do mercado capitalista mundial” (Dowbor, 1978, p. 9), sendo essa mesma integração que delimita os interesses da classe dirigente.

A terceira e última fase, que ocorre a partir da segunda metade do século XIX, quando a dependência subordina-se à nova hegemonia econômica estadunidense, é também conhecida como imperialismo, e, como nos lembra Dowbor (1978), não introduziu modificações significativas na economia brasileira, uma

vez que esta já se submetia a uma dinâmica imperialista muito antes disso, havendo somente uma intensificação e reorientação das relações já existentes na fase anterior. Como consequência, em 1888, a escravidão é abolida e, em 1889, o Brasil torna-se República; transformações que constituem apenas “modificações de superestrutura que atualizam às relações com a metrópole do capitalismo dominante”, ou seja, esses processos não devem ser entendidos como “a afirmação, no Brasil, de uma força que exige a revolução industrial, mas do declínio da [antiga] metrópole” (Dowbor, 1978, pp. 14-15).

Nesse contexto, a economia nacional viu-se subordinada à produção de café e ao fornecimento de matérias primas; a sua industrialização desenvolveu-se através dessa dependência extravertida. Esses processos levaram a

Uma concepção [...] [de] que as economias capitalistas dominantes recusar-se-iam [sic] a industrializar as economias dependentes a fim de não se fazer, indiretamente, concorrência. Esta visão do desenvolvimento dependente teve resultados particularmente graves no plano da análise da luta de classes, já que implicava que a industrialização [...] somente poderia fazer-se partindo da afirmação dentro do país subdesenvolvido de uma burguesia nacional anti-imperialista, com a qual o proletariado teria interesses de se aliar (*ibidem*, p. 16).

Ao processo de desenvolvimento das forças produtivas nacionais sob o apoio do operariado através da “revolução passiva”<sup>6</sup> dá-se o nome de “desenvolvimentismo”, que focou a estratégia do desenvolvimento industrial sob o modelo de substituição de importações, e que, até certo ponto, permitiu um alargamento democrático, abrindo espaços de participação política para as classes populares na busca de garantir consensos ideológicos no desenvolvimento capitalista nacional (Boito Jr., 2012a). É importante o resgate desses processos para que se compreenda os acontecimentos atuais da política neodesenvolvimentista do Brasil, que de certa maneira busca retomar o fortalecimento da burguesia nacional, porém apoiada sobre os pilares contrarreformistas do neoliberalismo.

Esse modelo não se rompe com a adesão da burguesia nacional à conspiração golpista, preocupada com a “atividade reivindicativa do operariado urbano e, particularmente, com a posição considerada muito condescendente do governo” (*ibidem*, p. 4), mas tem algumas transformações com os processos que culminaram na revolução burguesa (golpe militar) de 1964.

<sup>6</sup> Usamos aqui o termo no sentido gramsciano, em que pequenas demandas populares são satisfeitas pelo Estado burguês na intenção de evitar “uma transformação efetiva e radical proveniente de baixo” (Coutinho, 2010, p. 33). Não devemos confundir o conceito com “contrarrevolução” ou “contrarreforma”, uma vez que o aspecto restaurador da revolução passiva não anula o fato de que ocorrem transformações sociais efetivas. Estamos, aqui, diante do reformismo puro.

Conforme nos ensina Boito (*ibidem*), o período ditatorial – após um período de crise e estagnação e um quinquênio de forte desenvolvimento do capitalismo entre 1968 e 1973 – não resistiu à pressão para abertura dos mercados vinda dos países centrais, resultando na perda de posição da burguesia brasileira na economia nacional e, conseqüentemente, abrindo espaço para as políticas neoliberais.

Com o fim da ditadura, temos um marco formal no processo de alargamento da democracia brasileira, a Constituição de 1988, a qual consagra a participação da sociedade civil nos processos de discussão de tomada de decisão. A emancipação dos entes federativos e a descentralização das políticas públicas no processo de redemocratização da sociedade brasileira compreendem uma maior aproximação do cidadão com as instâncias de poder, condicionando um espaço que combina democracia representativa e direta (Santos, 2011).

Porém, junto a esse alargamento democrático, entramos também no contexto neoliberal da economia da servidão financeira, com “conglomerados que unificam indústrias, bancos e serviços sob o comando das finanças” (Boito Jr., 2012b, p. 75). Na América Latina, esse sistema é marcado pela pressão à abertura do mercado para facilitar a importação de produtos industriais das economias centrais e abertura para investimentos estrangeiros nas áreas até então controladas por empresas estatais – através da privatização – ou por empresas privadas nacionais, causando, no Brasil, o desmonte do modelo de substituição de importações.

Junto a esse processo, é importante o entendimento de que a internacionalização da economia não gera, de fato, uma total homogenização nos interesses da burguesia, acabando por gerar, como nos ensina Boito (2012b), uma burguesia nacional que mantém alguns aspectos da velha burguesia interna desenvolvimentista, passível de adotar práticas anti-imperialistas, e uma burguesia compradora, mera extensão do imperialismo e que detém alto ganho com a internacionalização do capital. Essas duas burguesias, porém, podem revezar as posições no bloco de poder sem promoverem alterações de fundo na política econômica e social e sem provocarem rupturas institucionais no Estado ou no regime político, uma vez que a política de desenvolvimento estará priorizando o grande capital monopolista em detrimento das pequenas e médias empresas e em detrimento também dos interesses dos trabalhadores, não criando grandes conflitos com o capital financeiro internacional. Foi justamente a burguesia compradora – com interesses na intensificação da financeirização e abertura do mercado – quem ganhou quando Collor, e depois dele, FHC, assumiram políticas neoliberais.

São nas políticas neoliberais, com o enfraquecimento do Estado e as transformações dos serviços em mercadoria, que podemos entender, como antítese do desenvolvimentismo, esse novo período de acumulação do capital caracterizado pela “contrarreforma”, uma vez que

[...] não há espaço para o aprofundamento dos direitos sociais, ainda que limitados, mas estamos diante da tentativa aberta [...] de eliminar

tais direitos, de desconstruir e negar as reformas já conquistadas pelas classes subalternas durante a época de revolução passiva iniciada com o americanismo e levada a cabo no *Welfare State*. As chamadas “reformas” da previdência social das leis de proteção ao trabalho, a privatização das empresas públicas etc. – “reformas” que estão atualmente presentes na agenda política tanto dos países capitalistas centrais quanto dos periféricos [...] – têm por objetivo a pura e simples restauração das condições próprias de um capitalismo “selvagem” no qual deve vigorar sem freios as leis do mercado (Coutinho, 2010, p. 37).

É nesse contexto econômico que se encontram as políticas de democratização da democracia. Em lei federal, estão previstas duas instâncias de participação nas políticas sociais: os conselhos e as conferências (Bravo, 2009). Os conselhos são espaços de discussão, elaboração e fiscalização das políticas sociais das mais diversas áreas, criados a partir de leis orgânicas nos três níveis (nacional, estadual e municipal); já as conferências são eventos realizados periodicamente com a função de nortear a implantação das políticas e, portanto, influenciar as discussões travadas nos conselhos.

A necessidade da implementação do controle social foi apresentada pelo Movimento da Reforma Sanitária em um conjunto de lutas contra a privatização da prestação da assistência médica. Com o tema “Democracia e Saúde”, o 8º Conselho Nacional de Saúde foi realizado em 1986, sendo pioneiramente aberto à participação dos trabalhadores e da população (Bravo & Correia, 2012).

Diferente da visão sociológica, a definição constituinte apresenta-nos a expressão “controle social” como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado (*ibidem*) por meio da participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública (CGU, 2012).

Uma importante elucidação é a distinção (e conflito) entre as concepções do projeto econômico neoliberal e da nova cidadania em relação ao controle social apresentadas por Bravo (2012) e Dagnino (2004). O projeto neoliberal pressupõe a contrarreforma e o enfraquecimento do poder estatal a partir da atuação do terceiro setor; enquanto a nova cidadania vislumbra a emancipação do cidadão a partir da criação de espaços de deliberação nas decisões políticas. Essas concepções, apesar de contrárias, segundo Dagnino (2004), apresentam uma confluência perversa.

A partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta do século passado, os movimentos sociais organizaram-se no Brasil em torno de pautas voltadas ao acesso de equipamentos urbanos e a questões de gênero e raça. Essa conjuntura cria um cenário em que os cidadãos caracterizam-se como sujeitos

sociais ativos (agentes políticos), lutando por seus direitos a partir do reconhecimento de sua cidadania (negada dentro do contexto ditatorial), caracterizando-se como um não-cidadão lutando por sua emancipação. Ou seja, a nova cidadania

assume uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente ou à efetiva implementação de direitos formais abstratos. Ela inclui a invenção/criação de novos direitos, que surgem de lutas específicas e de suas práticas concretas. Nesse sentido, a própria determinação do significado de “direito” e a afirmação de algum valor ou ideal como um direito são, em si mesmas, objetos de luta política (Dagnino, 2004, p. 104).

Essas lutas têm sua concretude na promulgação da Constituição de 1988, onde os cidadãos-sujeitos passam a uma cultura de direitos que inclui o direito a ser coparticipante em governos locais.

Ao mesmo tempo, a efervescência política que gerou a redemocratização do país gerou uma pseudodicotomia entre Estado e sociedade civil, com a demonização de tudo que provém do primeiro. Há também uma leitura problemática da sociedade civil, investindo-lhe uma pseudo-homogenização, como se ela fosse composta unicamente por setores progressistas ou pelas classes subalternas, isentando suas contradições de classe (Bravo, 2009).

Nessa essa situação, cabem, com perfeição, a estratégia de implementação do ajuste neoliberal e a emergência de projeto de um Estado mínimo, iniciado com a eleição dos governos durante os anos 1990 no Brasil (Dagnino, 2004). Busca-se agora um Estado contrarreformista isento sobre seu papel como garantidor de direitos a partir da transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, com a convocação para parceria de contribuir financeiramente com os custos dos serviços prestados (*ibidem*).

Este projeto é uma constituição global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington e com orientação assinada pelo Banco Mundial, que expressa em seu documento o tipo de participação que almejam:

No Brasil, a cultura política de centralismo paternalista tem gerado, nas comunidades, a esperança de que venham a ser beneficiárias de instalações e serviços “gratuitos” pelo Estado. A atribuição de poder às comunidades também significa que elas devem aprender a distribuir e utilizar racionalmente os recursos. [...] A cobrança aos usuários, tanto direta como através de impostos locais, é um instrumento es-

sencial para fixação de prioridades. [...] O fim de um modelo político paternalista e centralizado abre caminho para respostas criativas em todos os níveis de governo, pelo setor privado, por organizações não governamentais e, individualmente, pelo cidadão (Banco Mundial, 1991, p. 122).

Nesse sentido, a proposta visa a descentralização do poder estatal a partir do deslocamento das responsabilidades para a sociedade civil através da possibilidade de parceria com o setor privado, nomeado agora como terceiro setor<sup>7</sup>, que, com a falência do Estado, passa a ajudar nas questões sociais (Friedhilde & Manolescu, 2001).

Há, então, uma ressignificação da participação social, entendida agora como “participação solidária”, objetivando a transposição de uma visão individualista da pobreza e da desigualdade, através do trabalho voluntário e da “responsabilidade social” – tanto dos indivíduos, como das empresas – e da quebra do papel coletivo e político que a tarefa acarreta, apoiando-se agora no campo da moral individual. Essas estratégias expressam seu extremo na composição do Conselho da Comunidade Solidária<sup>8</sup>, que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, torna-se o centro das políticas sociais de seu mandato (Dagnino, 2004).

Ainda segundo Dagnino, esses processos colocam o terceiro setor como a instância “oficial” de assistência social, conduzindo os diversos movimentos sociais a uma conjuntura de criminalização.

O neoliberalismo no Brasil, por sua vez, sofre alterações com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003, quando é retomada a proposta de intervenção do Estado em prol do desenvolvimento do capitalismo. Esse projeto econômico que expressa a relação entre a burguesia nacional e o governo Lula é nomeado como “neodesenvolvimentismo” (Boito Jr., 2012a), e pode ser entendido como um desenvolvimentismo possível dentro dos limites da época neoliberal, ou seja, com significativas diferenças que justificam o prefixo “neo”.

Este novo desenvolvimentismo, em relação a seu predecessor, conforme elucidado por Boito (*ibidem*), confere um foco menor ao mercado interno; ao mesmo tempo em que busca o desenvolvimento da indústria nacional, ele aceita a divisão internacional do trabalho (ou seja, a especialização da indústria nacional); é dirigido por uma burguesia que, apesar de possuir interesses nacionalistas, não assume com veleidade o anti-imperialismo; e possui uma menor

<sup>7</sup> Sendo o Primeiro Setor, o Estado; o Segundo, o mercado; e o Terceiro, as instituições sem fins lucrativos, como as ONG's por exemplo.

<sup>8</sup> A política pública buscava a representação da sociedade civil através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão e pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa (Dagnino, 2004).

capacidade distributiva de renda. Porém, esse novo período obtém crescimento econômico maior do que na época neoliberal. Nesse sentido, a grande burguesia interna é a que mais ganha com a política neodesenvolvimentista.

Entretanto, o que mais nos interessa para análise é a construção da frente política que permitiu a eleição do governo petista e suas consequências sociais. Após tentativas fracassadas de chegar ao poder durante a década de 1990, o Partido dos Trabalhadores (PT), que lutava pela implantação de um Estado de bem-estar social, “foi atraído pela grande burguesia interna que vinha fazendo críticas moderadas ao neoliberalismo” (*ibidem*, p. 8). Nesse sentido, os movimentos sociais – principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – e o principal movimento sindical do Brasil – Central Única dos Trabalhadores (CUT) –, reunidos sob a hegemonia política popular do PT, permitiram ao partido realizar uma aliança entre parte da burguesia brasileira e o movimento operário e popular, criando, assim, o instrumento partidário neodesenvolvimentista (Boito Jr., 2012b).

Chegamos aqui ao que Corrêa (2013) considera o aspecto fundamental desse novo governo: “sua capacidade de contenção das lutas sociais e apassivamento dos trabalhadores” (p. 46). Segundo a autora, o MST, cooptado pela frente neodesenvolvimentista através da luta pela reforma agrária, tem continuamente apoiado as candidaturas petistas, mesmo após o abandono da reforma agrária pela agenda política do partido. Além disso, a tentativa de conciliação de classes levada pelo partido tem se configurado em diversos acordos entre empresas do agronegócio e o MST<sup>9</sup>.

As mesmas relações podem ser observadas, com certas particularidades, entre o movimento sindical da CUT e a grande burguesia nacional. Aqui, o sindicalismo deixa de ser combativo e passa a se configurar como um instrumento de acordos entre a burguesia e o proletariado (Boito Jr., 2012b).

Outra importante característica é o conjunto de políticas sociais focadas nos “movimentos de urgência”, em que as massas de desempregados, os movimentos de luta pela moradia, pelo acesso à educação, e, no geral, as famílias que se encontram “abaixo da linha da pobreza”, são atendidas por diversas políticas como “Bolsa Família”, “Minha Casa Minha Vida”, o chamado “Benefício de Prestação Continuada” para idosos e portadores de deficiência etc. Essa massa não faz parte, ao menos de maneira organizada, da frente neodesenvolvimentista, porém

formam uma base eleitoral [...] passiva que é convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para sufragar os can-

<sup>9</sup> Os acordos citados referem-se à comercialização do arroz orgânico produzido nos acampamentos do MST pelo grupo Pão de Açúcar e a aliança entre o MST e a empresa Fibria citados por Corrêa (2013). Segundo Boito (2012b), a grande parte das empresas da burguesia nacional configuram-se nos setores do agronegócio, da construção civil e bancário.

didatos da frente neodesenvolvimentista. A relação dos governos da frente com essa base eleitoral dá continuidade à tradição populista da política brasileira. [...] porém, esses ganhos são muito limitados e justamente porque os seus beneficiários se mantêm política e ideologicamente dependentes das iniciativas do governo (Boito Jr., 2012a, p. 11).

É nesse ponto que se tornam importantes as observações de Coutinho (2010), de que o neodesenvolvimentismo, longe de barrar o progresso da hegemonia neoliberal, fortaleceu-a de modo significativo. Uma vez que esse governo cooptou vários movimentos sociais e sindicais com interesse de promover uma conciliação de classe pautada, em grande parte, nos interesses da nova burguesia nacional, que já não possuía o âmago anti-imperialista, “desarmou-se a resistência ao modelo neoliberal-corporativo e assim abriu caminho para uma maior e mais estável consolidação da hegemonia neoliberal” (Coutinho, 2010, p. 42). Dessa maneira, não devemos entender essa política como um retorno à “revolução passiva”, mas, sim, como uma constituição velada da contrarreforma.

Simultaneamente, devemos compreender a relação contraditória dessa nova burguesia interna com o neoliberalismo e com o próprio neodesenvolvimentismo. Essa nova burguesia interna apoia os retrocessos nas políticas sociais dependidas pelo neoliberalismo; o que a contraria são os interesses relativos à abertura do mercado nacional. Porém, no neodesenvolvimentismo, são justamente as diversas políticas sociais empregadas pelo novo governo petista que marcam a relação de contradição entre a nova burguesia e a frente política (Boito Jr., 2012b). Do lado contrário, há também setores dos movimentos sociais e sindicais que estão se organizando com novas pautas combativas<sup>10</sup> e ameaçando a hegemonia da frente neodesenvolvimentista. Tudo isso conformou o rompimento das partes – burguesia interna e movimentos sociais e sindicais – com a frente política.

Resumidamente, ao que nos interessa para análise, podemos entender o neodesenvolvimentismo, representado atualmente pelos governos petistas, como: a) provém uma institucionalização dos movimentos sociais (já fragilizados pelos processos de criminalização neoliberal); b) realiza um massivo investimento em políticas sociais com interesses restritos ao desenvolvimento do mercado interno, constituindo um Estado que se aparenta reformista, mas mantém as características da contrarreforma neoliberal; c) consolida sua frente política sob as lutas sociais e se “disfarça” com falsos interesses socialistas, atraindo um grande e leigo apoio das massas populares já discordantes das políticas neoliberais.

<sup>10</sup> Referimo-nos aqui à organização de novos movimentos sindicais como a INTERSINDICAL e a CONLUTAS, conforme exposto por Boito (2012a), assim como às organizações feministas do MST, que continuam mantendo o enfrentamento ao agronegócio e aos grandes latifundiários, bem como à organização de novos movimentos camponeses, como exposto por Corrêa (2013).

#### 4. Planejamento urbano e controle social: questões para discussão

As questões apontadas nos tópicos pretéritos, quando lidas em sua totalidade, ajudam-nos a compreender a ineficiência da participação política nos Planos Diretores municipais. O que se percebe é que, além de esconder as tensões de classes e o poder político desproporcional entre essas na produção da cidade, a participação popular nos Planos Diretores disfarça também – no que tange à política urbana – os próprios processos da conjuntura neoliberal e neodesenvolvimentistas, em que os poucos movimentos sociais que resistiram às cooptações do ciclo petista seguem agora criminalizados por não representarem o canal “oficial” de luta social, e para o interesse dessa análise, na luta pela justiça na produção do espaço urbano. A participação do cidadão não organizado<sup>11</sup> na produção da cidade passa agora a compor o campo do “bem-feitorismo”, excluindo as instâncias políticas, resultados da herança neoliberal.

Dessa maneira, a participação popular nesses planos, que nasce junto com as políticas de ampliação da democracia, acaba, ao contrário, por concretizar uma máscara antidemocrática que impossibilita a tão idealizada gestão democrática das cidades. E junto a isso, cabe como legitimador desses planos, que figuram não mais que os interesses da burguesia sobre o solo urbano. Usando a famosa inversão sujeito/predicado apetrechado por Marx do método feuerbachiano, podemos desenvolver o seguinte: o que a ideologia participativa nos quer induzir a pensar é que “o controle social garante o poder do Estado e a produção das cidades ao povo”; porém, retirados os véus que escondem os verdadeiros processos e suas consequências, podemos afirmar que “o Estado domina o povo e a produção da cidade com o controle social”.

Para um maior enriquecimento das discussões aqui compartilhadas, faz-se necessária citação de Marx:

A “sociedade atual” é a sociedade capitalista, que, em todos os países civilizados, existe mais ou menos livre dos elementos medievais, mais ou menos modificada pelo desenvolvimento histórico particular de cada país, mais ou menos desenvolvida. O “Estado atual”, ao contrário, muda juntamente com os limites territoriais do país. [...] No entanto, os diferentes Estados dos diferentes países civilizados, apesar de suas variadas configurações, têm em comum o fato de estarem assentados sobre o solo da moderna sociedade burguesa, mais ou menos desenvolvida em termos capitalistas. É o que confere a eles certas características comuns essenciais. Nesse sentido, pode-se falar em “atual ordenamento estatal [*Staatswesen*]” em contraste com o futuro, quando sua raiz atual, a sociedade burguesa, tiver desaparecido (Marx, 2012, p. 42).

<sup>11</sup> Aquele que não possui organização de movimentação social, porém possui intenções progressistas.

O que marcaria o fim do Estado burguês para Marx (2012) é o processo revolucionário, ausente tanto nos processos de redemocratização, como nas estratégias atuais de “desenvolvimento” social e econômico da burguesia brasileira.

Sendo assim, a conclusão pode ser estabelecida com uma pergunta básica: nossas esperanças de desenvolvimento das instâncias democráticas, que permitam justiça social na produção do espaço urbano, recaem sobre qual tipo de Estado? A resposta é simples e nos retorna com alerta. O Estado moderno, mesmo sob a bandeira partidária socialdemocrata, sobre o qual recaem nossas esperanças é, mesmo com as mais belas intenções, um Estado burguês, e suas bases de justiça estão ainda presas às concepções da classe dominante. Ora, pois não seriam os atuais processos de produção da cidade considerados justos pela burguesia? Então o que nos faz pensar que a justiça burguesa de um Estado burguês irá regular as relações econômicas de produção do espaço em favor do proletariado e não em favor de um acúmulo progressivo do capital?

O controle social como ferramenta ideológica tem em sua face dissimulada o papel de nos induzir a uma análise especulativa, fazendo-nos acreditar que surge como uma ferramenta capaz de tornar o Estado burguês mais democrático. Mas entendendo o Estado como condicionado da estrutura política por parte da estrutura econômica, e que, no mais, “o executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (Marx & Engels, 2005 [1848], p. 42), a participação popular não poderia senão ser mais um instrumento ideológico desse Estado burguês; a contribuição que se esperou dar aqui é, justamente, vislumbrar quais processos históricos e sociais dessa ideologia mantêm-se ocultos.

Antes de finalizar a discussão, é necessário expressar uma inquietação com o Estatuto das Cidades e sua busca em “regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo” (Brasil, 2001). Se, conforme nos alertam Marx e Engels (2005 [1848], p. 52), “a moderna propriedade privada burguesa é a última e mais perfeita expressão do modo de produção e apropriação baseado nos antagonismos de classe, na exploração de uns pelos outros” (*ibidem*), a busca de uma “função social da propriedade” (Brasil, 2001) em nossa sociedade capitalista não seria uma contradição? Ou, no caso da lei realmente inferir o sentido que nos aparenta, a sua função social da propriedade seria para a única “classe social” que de fato poderia usufruir da “moderna propriedade privada burguesa”, no caso, a burguesia? Não buscamos aqui responder essas perguntas, mas nos cabe compartilhar possíveis contradições que fogem de nossa alçada responder nesse escrito.

Finalizamos realizando uma autocrítica. As leituras aqui realizadas carecem de maior aprofundamento no que tange a um levantamento minucioso das forças sociais que participam nos Planos Diretores brasileiros, porém levamos ao pé da letra as palavras de Villaça (2005), quando nos recomenda que consideremos

suas análises como “processos de elaboração, conteúdo e debates públicos de planos diretores de todas as cidades grandes e médias do país” (Villaça, 1999, p. 7); e apesar de considerarmos incompletos os dados obtidos por Santos (2011), devemos reconhecer que esse se estabelece como o levantamento mais abrangente e rico do país na temática abordada. Nossas intenções mantêm-se concretizadas no que tange a levantar a discussão de uma questão latente sobre planejamento urbano não questionador e “amigo do Estado”; que se deixa levar pelos processos ideológicos numa crença cega de que a justiça rege os processos de reprodução dos meios de produção da cidade, e não o contrário.

## 5. Conclusões

Através da reconstrução histórica e ideológica, tanto da produção urbana e de seus instrumentos políticos, bem como da própria trajetória econômica e política do Brasil, podemos resgatar os diversos processos que caracterizam a construção urbana especulativa e o enfraquecimento das forças revolucionárias do Brasil.

Em essência, podemos configurar o abismo que decorre no discurso e na prática da política urbana, que tem na figura do Plano Diretor um instrumento ideológico que se disfarça sob jargões tecnocratas e cientificistas. Em realidade, esses planos configuram-se como um meio de proteger os interesses dos grandes proprietários de terra urbana, como as imobiliárias e construtoras. Buscamos também mostrar que, mesmo que se, de fato, os planos diretores buscassem a efetivação da função social da propriedade (por mais contraditório que essa intenção possa se mostrar), um plano que se configura como uma lei municipal de caráter facultativo dificilmente conseguiria domesticar o movimento internacional do capital na era da financeirização e seus diversos interesses sobre a urbanização, tanto econômica quanto espacialmente.

No que toca ao Estado e ao controle social, podemos deflagrar os processos de enfraquecimento das frentes sindicais e movimentos sociais no Brasil. Seja pela criminalização e sua substituição como instância oficial de reivindicação pelo terceiro setor no contexto neoliberal, seja pela sua cooptação e apassivamento pelo governo neodesenvolvimentista. Simultaneamente, configuramos a abertura do Brasil sob pressão do mercado financeirizado dos países desenvolvidos e a pauperização do Estado assumindo uma postura de “contrarreforma” no neoliberalismo, disfarçando-se no novo desenvolvimentismo, ganhando apoio popular das camadas miseráveis.

Todas essas observações ajudam-nos a enriquecer as leituras sobre os processos ideológicos da participação popular, que deixa de ocultar somente o Plano Diretor e o Zoneamento como um instrumento para garantir os interesses da burguesia, e passa também a esconder os resultados do neoliberalismo e do atual

neodesenvolvimentismo. Temos, antes de tudo, uma política que, apesar de aparentar um avanço, abrindo espaço onde antes não existia, abre-se justamente em uma conjuntura em que a organização dos movimentos sociais e, principalmente, no que tange à questão urbana, do sindicalismo encontra-se cooptada e desarticulada. Sendo assim, esse processo de alargamento das vias democráticas não representa perigo aos interesses da burguesia na aplicação dos Planos Diretores.

### Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. “Brasil: novo desafio à saúde do adulto” *In: Banco Mundial*, 1991
- BOITO JR., A. “As bases políticas do neodesenvolvimentismo.” *In: 9º Fórum de Economia*. São Paulo: FGV-EESP, 2012a.
- \_\_\_\_\_. “Governo Lula: a nova burguesia nacional no poder.” *In: A. BOITO JR., & A. GALVÃO. Política e classes sociais no Brasil dos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012b, pp.67-104.
- BRASIL. *Lei no 10.257 de 10 de Julho de 2001*.
- BRAVO, M. I. “O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático.”, *CFESS-ABEPSS. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Unidade IV: O significado do trabalho do assistente social nos distintos espaços sócio-ocupacionais* (pp. 393-410). Brasília: Cfess/Abepss, 2009.
- BRAVO, M. I., & CORREIA, M. V. “Desafios do controle social na atualidade.”, *Serviço Social & Sociedade*, 109, 2012, pp. 126-50.
- CGU, C.-G. D. *Olho vivo no dinheiro público: controle social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. (C. O. Vivo, Ed.) Brasília: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, 2012.
- CORRÊA, A. E. “Movimentos Sociais e Estado: o governo PT e o apassivamento do MTS.” *In: Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina*. Londrina: UEL, 2013, pp. 42-57.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. *In: RIZEK, C. S.; OLIVEIRA, F. de, & BRAGA, R. Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 29-43.
- DAGNINO, E. “Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando.”, *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de Globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central da Venezuela, 2004, pp. 95-100.
- DOWBOR, L. “A formação do capitalismo dependente do Brasil.”, *Estudios Latinoamericanos*, 4, 1978, pp. 53-72.
- ENGELS, F. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015 [1873].
- FERRARI, C. *Dicionário de Urbanismo*. São Paulo: DISDAL Editora, 2004.

- FRIEDHILDE, V. F., & MANOLESCU, M. K. "O terceiro setor no planejamento urbano." *In: IX Encontro Nacional da ANPUR*, 9, 2001, pp.1042-1049.
- GASPAR, R. C. "A economia política da urbanização contemporânea.", *Cadernos Metrópole*, 13(25), jan/jun de 2011, pp. 235-256.
- GOUVÊA, L. A. *Brasília: a capital da segregação e do controle social: uma avaliação da ação governamental na área da habitação* (1ª ed.). São Paulo: Annablume, 1995.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- IASI, M. L. "A rebelião, a cidade e a consciência." *In: MARICATO, E.; VAINER, C.; HARVEY, D.; IASI, M. L. & DAVIS, M. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 73-84.
- IBGE. *Censo Demográfico*, 2000. Acesso em 25/07/2015, disponível em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <<http://www.ibge.gov.br/>>.
- LEME, M. C. "A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965." *In: LEME, M. C.; FERNANDES, A. & GOMES, M. A. Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias." *In: ARANTES, O.; MARICATO, E. & VAINER, C. Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Crítica do programa de Gotha*. Rio de Janeiro: Boitempo, 2012.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto comunista*. São Paulo: Boitempo, 2005 [1848].
- ROLNIK, R. "Apresentação as vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações." *In: MARICATO, E.; VAINER, C.; HARVEY, D.; IASI, M. L. & DAVIS, M. Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013, pp. 9-20
- SANTOS, M. R. "O sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores brasileiros." *In: SANTOS JÚNIOR, O. A. & MONTANDON, D. T. Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital / Observatório das Cidades / IPPUR-UFRJ, 2011, pp. 255-279.
- SMITH, N. "Gentrificação, a fronteira e a reestruturação do espaço urbano.", *GEOSP: espaço e tempo* (21), 2011, pp. 15-31.
- VAINER, C. B. "Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano." *In: ARANTES, O. B.; VAINER, C. B. & MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 75-103.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

- \_\_\_\_\_. “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.” *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. & FUPAM (Ed.), *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999, pp. 169-243.
- \_\_\_\_\_. *As ilusões do plano diretor*. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/>>. Acesso em 20 /11/2015.

Recebido em 18 de janeiro de 2016

Aprovado em 20 de junho de 2017