



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Planejamento urbano no Brasil do século XXI: Instituições e atores sociais em tempos de desregulação de regimes urbanos e regionais¹

ST 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Frederico Lago Burnett

Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) – fredlburnett@gmail.com
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional

Resumo. Há quase 20 anos, por meio de estatutos da cidade e da metrópole, planos diretores, programas habitacionais e de regularização fundiária, o planejamento urbano brasileiro busca alcançar, sob financeirização da economia nacional, cidades mais justas. Constatando os resultados socioespaciais do período e suas graves desigualdades urbanas, este artigo analisa a produção e gestão do espaço como processos decisórios locais, próprios de especificidades e dinâmicas sociais de cada lugar e da capacidade de interação com fatores externos. Interagindo com realidades locais conectadas a novos atores globais, as regulamentações do urbanismo democrático foram neutralizadas por estruturas e agências que, por meio de alianças interescares, transmutaram programas sociais em apropriação privada e reagiram ao controle do solo com projetos de desregulação neoliberal das normas urbanísticas nacionais.

Palavras Chave: planejamento urbano; instituições e atores sociais; regimes urbanos.

Urban planning in Brazil in the 21st century: institutions and social actors in times of deregulation of urban and regional regimes.

Abstract. For almost 20 years, through city and metropolis statutes, master plans, housing programs and land regularization, Brazilian urban planning has sought to achieve, under the financialization of the national economy, fairer cities. Noting the socio-spatial results of the period and its serious urban inequalities, this article analyzes the production and management of space as local decision-making processes, specific to the specificities and social dynamics of each place and the ability to interact with external factors. Interacting with local realities connected to new global actors, the regulations of democratic urbanism were neutralized by structures and agencies that, through interscale alliances, transmuted social programs into private appropriation and reacted to land control with projects of neoliberal deregulation of national urban norms.

Keywords: urban planning; institutions and social actors; urban regimes.

Planificación urbana en Brasil del siglo XXI: instituciones y actores sociales en tiempos de desregulación de los regímenes urbanos y regionales.

¹ Uma versão deste artigo foi publicada na edição de nov-dez 2022 da revista *Urbanistica Informazione*, publicação bimestral do Istituto Nazionale Urbanistica, Roma, Itália, com o título “Urbanistica nel Brasile del XXI secolo. Tra nazionale e locale, dalla regolazione alla liberalizzazione?”

Resumen. Desde hace casi 20 años, por medio de estatutos de la ciudad y la metrópolis, planes directores, programas de viviendas y regularización de la tierra, la planificación urbana brasileña busca alcanzar, bajo la financiarización de la economía nacional, ciudades más justas. En vista de los resultados socioespaciales del período y de sus graves desigualdades urbanas, este artículo analiza la producción del espacio como un proceso local de toma de decisiones, propio de las especificidades sociales de cada lugar y su capacidad de interacción con factores externos de carácter general. En contacto con las realidades locales y sus conexiones con nuevos actores globales, las normas democráticas de planificación urbana fueron neutralizadas por estructuras y agencias que, transmutando propuestas de bien común en programas de apropiación privada, construyeron alianzas interescales neoliberales para la desregulación de las normas urbanas nacionales.

Palabras clave: planificación urbana; instituciones y actores sociales; regímenes urbanos.

1. Introdução

Condizente com o espírito da democratização do país, o planejamento urbano brasileiro iniciou o século XXI aprovando a Lei Federal 10.257, o Estatuto da Cidade – EC que tornou os Planos Diretores – PD obrigatórios para cidades com mais de 20 mil habitantes ou sob situações passíveis de influenciar suas dinâmicas socioespaciais. Tendo por fundamento o princípio da “gestão democrática da cidade”, a nova lei federal impôs rigorosa e detalhada mudança na governança urbana no Brasil, incorporando institutos “tributários/financeiros” e “jurídicos/políticos”, visando assegurar “a plena função social da cidade e da propriedade urbana”. Estipulando o prazo de cinco anos para elaboração de novos planos diretores ou revisão dos existentes há mais de dez anos, o Artigo 52 do EC possibilitava o enquadramento do Prefeito em “improbidade administrativa” nos casos de descumprimento do disposto, “sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis” (BRASIL, 2001).

Apesar de tais condicionalidades, somente em 2005, quatro anos depois da sanção presidencial do EC, a elaboração dos novos planos tomou impulso e, em 2009, de um total de 5.565 municípios do país, 1.644 das unidades federativas estavam obrigadas por lei a elaborar ou revisar seu PD e 87% destes já possuíam seus planos aprovados (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 29). A que se deve esta radical mudança de atitude? Em resposta à passividade local em executar o proposto planejamento urbano democrático, as iniciativas partiram de instâncias federais e desceram impositivamente sobre as cidades, tal como ocorrera com a Lei 10.251: os milhares de planos elaborados devem ser creditados à criação em 2003, do Ministério das Cidades - MCidades e à instituição, em abril de 2004, do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades (BRASIL, 2004), logo replicado em congêneres estaduais e municipais. Cinco meses depois, através da Resolução nº 15, o MCidades decidiu “realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos”, atingindo como “público-alvo: I – prefeitos, vereadores, lideranças sociais, populares e comunitárias, Ministério Público e Judiciário”. Criando “núcleos locais” com a tarefa de mobilização popular e inclusão do tema na agenda municipal, no ano seguinte o ConCidades passou a emitir diversas Resoluções, disciplinando os processos participativos de elaboração dos planos (Ibid., ibid., p. 17 e 18). Além dessas medidas para normatizar a execução dos planos diretores, no mesmo período o MCidades recorreu a “cartilhas de formação popular sobre direitos urbanos” (POLIS, 2005) e firmou parceria com o Ministério Público, reforçando a exigência

da participação e a possibilidade de processos contra prefeitos e gestores que descumprissem a lei.

Apesar da articulação entre escalas federativas do compulsório sistema participativo, que resultou no elevado quantitativo de planos diretores elaborados, estudos acadêmicos e dados estatísticos recentes (ALFONSIN; FERREIRA, 2021; IBGE, 2022) apontam para permanência e agravamento de desigualdades urbanas, demonstrando que as políticas para qualificação das cidades brasileiras foram pouco efetivadas. Refinando e distinguindo tais dados, algumas pesquisas acadêmicas sobre a implementação de instrumentos do EC em diferentes cidades brasileiras comprovam que, conforme o perfil socioeconômico de moradores e usuários das regiões contempladas, as intervenções variam no volume de recursos públicos e na celeridade das obras (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2022; MORAES, 2020; OLIVEIRA; MORAIS; MIRANDA, 2019; MATTOS, 2017; DENALDI, 2015). Tomando tais dados e pesquisas como comprovação da inexistência de relações “mecânicas, predeterminadas ou facilmente previsíveis” entre o “nível global dos acontecimentos” e aqueles “que se desenvolvem em âmbito local” (ZUNINO, 2002, p. 104), pode-se aventar que, ao concentrar atenção na imposição de novas regras do jogo, as inovadoras políticas urbanas nacionais ignoraram o perfil e a performance dos jogadores? Focando na representatividade e na proporcionalidade de seus membros, os conselhos das cidades, arenas impositivamente criadas para abrigar processos e deliberações urbanas, teriam desconsiderado a existência de outros espaços de negociação e decisão, com distintos vínculos e práticas simultâneas?

Tomando tais questões como problema, este artigo defende o entendimento das políticas do urbano não como frutos de decisões planejadas racional e equitativamente, mas sim resultado de ações de diferentes sujeitos locais que, mais ou menos articulados em escalas regionais, nacionais e internacionais, constituem variadas redes de influência e poder local, buscando ter controle de fragmentos da cidade. Por este ângulo, “conselhos das cidades” sempre existiram nos processos de determinação de políticas do urbano, mas com regras construídas através de um complexo e contraditório arranjo entre público e privado, entre instituições e agências, articulando técnica e política, “não como dualismo, mas sim uma relação recíproca e ativa”, pois “são decisões políticas que materializam proposta técnicas e são propostas técnicas que dão sustentação às decisões políticas” (ZUNINO, 2001, p. 77).

Para comprovar tal entendimento, busca-se fundamento em diferentes autores (OSTROM, 2000; ZUNINO, 2002; HIDALGO; VOLKER; RAMIREZ, 2014) que problematizam as particularidades das práticas de gestão resultantes na apropriação e distribuição de recursos advindos de ‘bens comuns’, termo originado do inglês *the commons* e aqui entendido como “os bens que um grupo, comunidade ou sociedade utiliza em comum” (OSTROM, 2000, p.25).

Para analisar tais premissas e suas relações com o processo histórico recente do urbanismo brasileiro, o artigo se estrutura em 3 seções, além desta introdução: a primeira, dedicada à abordagem teórica e metodológica adotada; na seguinte, procede-se à verificação empírica do referencial teórico e metodológico em relação ao planejamento urbano brasileiro ao longo do século XXI; na última seção, as conclusões sintetizam as contribuições do texto aos impasses do planejamento urbano no Brasil, agora perante iminente inflexão na política urbana que se anuncia com o novo governo federal.

2. Instituições, agências e atores da regulação urbana

Partindo do entendimento da cidade enquanto aberta a todos a partir de situações de moradia e/ou trabalho, é possível entender o espaço urbano como um Recurso de Uso Comum — RUC, onde não apenas a terra, mas também cursos d'água e cobertura vegetal estão disponíveis para todos e administrados por instituições públicas? Dada a finitude dos RUC e tal como os bens comuns de gestão coletiva (OSTROM, 2000), a administração pública da cidade convive com riscos diversos, da explosão demográfica à privatização de recursos naturais, da especulação imobiliária ao cercamento de espaços públicos, pois a concentração populacional tende à escassez e, conseqüentemente, à valorização dos bens urbanos. Teríamos, assim, uma “tragédia do não-comum urbano”, pois...

...o solo urbano (e mesmo periurbano e rural), em todo o mundo dito capitalista, foi transformado em mercadoria, e submetido às exigências de acumulação de capital. Os espaços da cidade são hoje predominantemente privados (ou públicos), e não de livre acesso e uso, tampouco sujeito a formas comunais de propriedade. (TONUCCI FILHO, 2017, p. 114)

Tornando ainda mais contraditório um entendimento da gestão da cidade como RUC, os bens comuns ali produzidos, tais como as infraestruturas e os serviços, resultam em diferenciais que levam a distintos níveis de qualidade de vida urbana, diretamente proporcionais ao valor de localização, seja para moradia ou trabalho, distinguindo os grupos sociais conforme o acesso a tais espaços (VILLAÇA, 2001). Constituindo assim uma imbricação de espaços públicos e privados, a trajetória da cidade no sentido da modernidade vai institucionalizar o poder sobre seu desenho, acesso e usufruto (BERMAN, 1986), mas também sobre sua comercialização, premissas que tornam estratégica a gestão e controle do espaço urbano e suas relações com os negócios. Razão maior das origens da “urbanística moderna,” expressa no zoneamento de usos (PICCINATO, 1993; QUINTO JUNIOR, 1986), este caráter classista da gestão municipal determina que, “ainda que estes bens públicos possam contribuir para as qualidades do comum urbano”, para que isso ocorra “é preciso ação política dos cidadãos para deles se apropriar, protegê-los, fortalecê-los e torná-los efetivamente comuns, como pode ser visto no caso das praças e parques ... recentemente apropriados e transformados por mobilizações políticas...” (HARVEY, 2012 apud TONUCCI FILHO, 2017, p. 114-115).

Assim, comparativamente com situações de RUC sob administrações comunitárias, exaustivamente analisadas em suas contradições, que antepõem produção x apropriação (OSTROM, 2000), a gestão da cidade da democracia capitalista, um contraditório “bem comum”, não apenas expõe a complexidade em efetivar processos urbanos igualitários, mas desde sempre dificulta o equilíbrio das suas diferentes forças sociais nos processos decisórios. Deste ângulo, a história da cidade resulta de simetrias e assimetrias que perpassam as deliberações e suas concretizações, expressões da reprodução capitalista em ambiente próprio da luta de classes (VILLAÇA, 2001). Mas, ainda que submetidas à dinâmica capitalista, que exige periodicamente “criações destrutivas” de espacialidades constituídas e submete nações, regiões e lugares a uma divisão geográfica do trabalho (HARVEY, 2005) a inescapável concorrência sistêmica impõe uma articulação local necessária para impedir a “guerra de todos contra todos”, de forma a mobilizar e atrair Capital para valorização do espaço. Conceituada como “regime urbano”, a definição expressa

a governança da cidade, originada nas alianças entre “elites governamentais e empresarias nos Estados Unidos que, atuando com altos níveis de autonomia em relação ao Estado nacional”, lograram “influir na materialização de uma gama de projetos” (CLARK, 1998; KEATING, 1996 Y WARD, 1997 apud ZUNINO, 2002, p. 107). Apontando para a presença de “agentes locais” na definição de políticas urbanas, o autor defende a incontornável existência de alianças entre poder político e poder econômico no governo da cidade:

Formalmente, um regime urbano se constitui por uma coalizão de governo construída “debaixo para cima” por agentes locais que constroem relações de confiança, representando uma combinação seletiva entre a sociedade política e a sociedade civil, através da qual se supera a divisão de trabalho entre o governo e os investidores privados. (COX, 1996; STONE, 1989 apud ZUNINO, 2002, p. 107)

A simples revisão do histórico das reformas urbanas nas cidades brasileiras (LEME, 1999) comprova a presença dessas coalizões nas diversas transformações de fragmentos da cidade para adequação a interesses de minorias, canalizando recursos públicos condizentes com as finanças locais para tais reformas, desde sempre transformadas em cartões postais urbanos para orgulho de todos, mas usufruto de poucos (VILLAÇA, 2001). Potencializadas a partir da supremacia financeira neoliberal do final do século passado, as grandes obras urbanas ganharam um novo estatuto e passaram a contar com empréstimos nacionais e internacionais para atender ou gerar demandas populares, eventos culturais ou esportivos mundializados (ROLNIK, 2012). Porém, o entendimento sobre a necessária constituição de regimes urbanos não esgota questões relacionadas com o poder local, pois sendo a cidade um lugar de mercado (WEBER, 1987), onde as trocas externas sustentam seu potencial político e econômico (CASTELLS, 2000), vinculações multiescalares são determinantes do poder do regime urbano, hoje mais complexo e volátil, pois...

As cidades foram envolvidas por um ambiente geoeconômico marcado por caos monetário, movimentos especulativos do capital financeiro, estratégias globais de localização de corporações multinacionais e intensificação da competição entre localidades. (ROLNIK, 2015, p. 225)

Assim, postas como imprescindíveis para expansão dos negócios em um contexto de “guerra dos lugares” (ROLNIK, 2015), as conexões externas interessam sobremaneira às coalizões locais, resultando em um novo fator a se sobrepor e intervir nas questões intraurbanas. Uma dimensão que não é nova, mas resolutiva, se impõe nas alianças classistas, tornando mais complexas e contraditórias as decisões locais, refazendo e ampliando o próprio poder através de ganhos políticos e econômicos expandidos (MAREGGI, 2008). Se estas afirmações são corretas, caberia atentar para a constituição de um “novo modo de regulação”, isto é, aquele sob a acumulação flexível que, imposta pela globalização, “estaria determinando a transformação cultural, econômica e social das cidades e regiões urbanas” (ZUNINO, 2000, p. 134), pois

As necessidades progressivas do capital têm privilegiado a configuração de uma economia ligada aos processos de expansão e densificação urbana, assim como a utilização destas áreas como lugares de articulação, controle e gestão dos processos financeiros. (HIDALGO *et al.*, 2014, p. 15)

Para além da expansão das fronteiras e das conexões internacionais, este novo modo de (des)regulação multiplica os atores do espaço urbano, não mais restritos àqueles locais com vínculos econômicos ao fundiário e imobiliário, conforme a clássica definição de “produtores do espaço urbano” (CORREA, 1995). Pondo ênfase no aspecto cultural, na construção de novas sociabilidades

e novas formas de relações de trabalho (HARVEY, 2004), o neoliberalismo globalizado vai valorizar “uma série de recursos comunicativos para propor posições, estabelecer diálogo e convencer aos outros atores”. (ZUNINO, 2000, p.136) Ainda que “muitos sujeitos pertençam tradicionalmente ao cenário da transformação territorial, como promotores imobiliários, empresas produtoras e distribuidoras, proprietários de terras e financiadores”, os novos atores agora “expressam numerosos e significativos papéis/interesses nos processos de transformação urbana e territorial”, pois “são capazes de promover novas ideias sobre o modo de viver, às vezes transformando essas ideias em objetivos específicos” (MAREGGI, 2008, p. 2).

Uma vez que “o verdadeiro cenário de mudança está repleto de novos e emergentes poderes públicos e privados de gestão econômica” (MAREGGI, 2008, p. 2), cabe atentar não apenas para a estabilidade de regulamentações e normas, mas para a volatilidade das instituições que, “como um conjunto de regras e recursos reproduzidos através de lapsos prolongados de espaço e tempo” (ZUNINO, 2002, p. 108), são atingidas por atores, sejam eles os locais tradicionais, sejam externos ao lugar. Entendendo os atores como “agências individuais”, isto é, como “certa autonomia dos indivíduos com relação ao contexto estrutural,” que lhes permite “tomar decisões de forma independente com respeito a imposições emergentes de contextos particulares”, a complexidade das ações e decisões sobre o urbano exige outro entendimento do significado do poder: “como algo que é exercido e não possuído” através de “estratégias, táticas e racionalidades desenvolvidas pelos atores sociais para controlar a sociedade” (GIDDENS, 1979 e 1984; FOUCAULT, 1991 apud ZUNINO, 2002, p. 109).

Sob este cenário sócio-espacial de complexas relações, com empuxos internos e externos, “a construção social da cidade” perpassa obrigatoriamente por intrincados processos decisórios. Para seu entendimento, o conceito de “regras sociais” proposto por Elinor Ostrom oferece “um marco metodológico estruturado para estudar as relações de poder nas instituições públicas” que consiste.

Na descrição da posição institucional — ou extra-institucional — que pode assumir um ator, as ações que pode realizar em cada instância, as consequências possíveis de determinadas ações conjuntas, as funções que condicionam as trajetórias de cada ator, a informação disponível em cada instância, os custos e benefícios de cada decisão. (HIDALGO *et al.*, 2014, p. 6)

Incorporando a dialética das relações entre estruturas e agências, combinação de fixidez e movimentos, as “regras sociais” de Ostrom “definem forma e conteúdo de cada relação” e se expressam em um conjunto hierarquizado que constitui o núcleo decisório. Utilizadas na análise da determinação das políticas para a Região Metropolitana de Valparaíso, no Chile (HIDALGO *et al.*, 2014), as sete regras sociais de Elinor Ostrom são:

- a) De posição: explica a presença ou ausência de determinado ator;
- b) De borde: como esta posição é incluída ou excluída na tomada de decisões;
- c) De alcance: a capacidade — de fato — para influir na tomada de decisões;
- d) De autoridade: as faculdades normativas de cada posição;
- e) De agregação: fator ou fatores que considera cada ator em uma instância determinada;
- f) De informação: os meios de comunicação entre os atores de cada posição, bem como a linguagem e a formalidade como se realiza o ato comunicativo;
- g) De distribuição: como são distribuídos os custos e benefícios de cada decisão entre os atores. (OSTROM, 1986 apud HIDALGO *et al.*, 2014, p. 6)

Como um “caminho das pedras” para explorar o intrincado universo das negociações que reina sobre as políticas urbanas, as regras sociais de Ostrom foram aplicadas a fontes de informação disponibilizadas por “legislações referentes ao direito urbanístico; documentos públicos sobre processos de criação e/ou modificação de normas de planejamento; entrevistas semiestruturadas aos agentes urbanos participantes formal e informalmente das dinâmicas urbanas” (HIDALGO *et al.*, 2014, p. 7). Permitindo esclarecer as relações institucionais entre poderes públicos locais e nacionais, a análise do processo de planejamento urbano da região de Valparaíso, no Chile, por trás da ascendência de um discurso tecnicista, expõe estratégias para limitar considerações políticas e excluir representações populares. (*Ibid.*, *ibid.*)

Como estudo de caso dos processos de políticas urbanas em países periféricos sob o neoliberalismo globalizado, o trabalho referido confirma tanto suas hipóteses teóricas, quanto as complexas composições do poder local, compondo a proposta metodológica do presente artigo. Tomando como referência temporal os vinte anos deste século, acompanha os processos de implementação de políticas urbanas pós-Estatuto da Cidade em suas contradições e metamorfoses, tendo como foco dois de seus instrumentos, programaticamente complementares, mas conflitantes na prática. A observação dos movimentos de regulação e desregulação da política urbana confirma o poder decisório local, que se antepõem às normatizações federais quando contrárias a interesses instalados no governo da cidade.

3. O vai-e-vem das normas urbanísticas brasileiras

3.1 Estatuto e Conselhos da Cidade, campos da regulação das políticas urbanas

Como cumprimento do princípio de cogestão popular da Constituição Federal de 1988, a partir de 2003, os órgãos federais responsáveis por políticas sociais passaram a incluir representações da sociedade civil em suas instâncias consultivas e deliberativas, se tornando assim componente fundamental do Estatuto da Cidade. Como desdobramento da iniciativa federal, a instalação de conselhos estaduais e municipais se tornou condição para elaborar planos setoriais de saneamento, habitação e mobilidade para acessar financiamentos da União, incluindo novos sujeitos nos processos de elaboração de políticas urbanas, compartilhando discussões técnicas e decisões políticas (BRASIL, 2009).

Ao reunir, em torno das políticas públicas de esferas específicas, agentes do Estado e sujeitos com diferentes atribuições e interesses nos temas em discussão, os conselhos de gestão democrática se propunham reformular os espaços em que se definem as agendas políticas. Entendida como “o processo pelo qual informação é priorizada para ação e atenção é direcionada para certos problemas ao invés de outros” (BAUMGARTNER; JONES, 2009 apud SIQUEIRA, 2022, p. 6), a definição da agenda política envolve “agentes com poder”, isto é, “aqueles que controlam ou influenciam os problemas e as alternativas que ingressam na agenda dos governos” (CAPELLA, 2018 apud SIQUEIRA, 2022, p. 6). Adotando, conforme Kingdom (2003), “uma classificação transversal de acordo com sua visibilidade”, Siqueira (2022) defende que estes “agentes do poder” seriam “visíveis” — “políticos eleitos, ocupantes de cargos de alto escalão e a mídia”, todos com “elevada atenção pública” — e “invisíveis”, como “burocratas, técnicos e pesquisadores”, conjunto complementado pelos

“grupos de interesse” que “realizam funções tanto visíveis quanto invisíveis, como os movimentos sociais”:

Essa divisão de acordo com a visibilidade do participante captura o papel que cada grupo possui no processo de elaboração das políticas públicas: enquanto o primeiro grupo ocupa os momentos de definição da agenda, usando a sua posição vantajosa de visibilidade para atrair atenção para certos temas, o segundo utiliza sua expertise para gerar soluções para os problemas levantados. (SIQUEIRA, 2022, p. 7)

No caso do planejamento urbano proposto pelo EC, os Conselhos das Cidades deveriam assumir tais papéis, se tornando o *locus* obrigatório para elaboração e aprovação dos planos diretores, dos quais também dependiam governos estaduais e municipais para captação de recursos federais. Impondo participação compulsória nas políticas urbanas, os planos diretores elaborados nos Conselhos devem ser situados no contexto contraditório vivido pelo Brasil de início de século, quando políticas de interesse popular da Constituição Federal se opunham ao receituário do Consenso de Washington, exigindo controle de gastos públicos, reformas trabalhista e tributária, atração de investimentos estrangeiros, liberalização financeira e comercial. Contradições possíveis de identificar nos novos sujeitos que emergem no período: das “lideranças sociais, populares e comunitárias” (BRASIL, 2004) aos “atores supralocais que afetam as escolhas regulatórias locais” e “novos poderes públicos e privados emergentes de governança econômica” (MAREGGI, 2009, p. 1000). Juntamente com os tradicionais grupos fundiários e imobiliários locais, o discurso do desenvolvimento urbano igualitário conviverá com as exigências do ajuste neoliberal, compondo o pano de fundo das demandas a serem atendidas pelos planos diretores ao longo do século XXI. Novos grupos de interesses se somam ao modelo de Kingdom (2003 apud SIQUEIRA, 2022) e a capacidade dos protocolos, instituídos de cima para baixo e de fora para dentro, modificarem a desigual participação política da sociedade brasileira foi posta a prova em cada uma das cidades obrigadas a elaborar seus planos diretores.

Mas, para além do campo do urbano, cabe alçar os olhos para as mudanças na conjuntura política nacional, quando em 2005 uma crise eclodiu na base parlamentar do partido governista. As características próprias da governabilidade no Brasil, exigindo composições amplas para assegurar aprovação de programas e projetos no legislativo (MELO, 2009), obrigou o governo a repartir órgãos estatais entre novos e forçosos aliados. Com seu alto potencial de atendimento a demandas fisiológicas, o MCidades foi posto entre aqueles órgãos permutados por apoio parlamentar e, ainda que as quatro Secretarias Nacionais (Habitação, Saneamento, Mobilidade e Programas Urbanos) continuassem com seus titulares iniciais e as atividades do ConCidades e da Campanha Nacional pelos PDP fossem mantidas, o novo comando ministerial retoma práticas clientelistas e neutraliza as ações reformistas da política urbana, levando ao que, à época, foi definido como uma “prática esquizofrênica” no interior do próprio Ministério (SCHVASBERG, 2007, p. 345). Esta situação, vivida pelo MCidades no mesmo momento que se iniciam os processos do PDP, pode ser lida como um alerta no interior do próprio órgão quanto às complexidades e contradições que o novo planejamento urbano iria se defrontar nas arenas locais, onde interesses contrários se enfrentariam, mas agora com acessos ainda mais diferenciados ao poder político.

Contornando variados conflitos surgidos nos processos, premidos pelo reduzido prazo para elaboração e aprovação dos planos diretores, a busca do consenso predominou nas peças legais, levando às generalidades e boas intenções que

prevalecem em todos os PDP. Avaliando a grande quantidade de planos elaborados e aprovados, estudos comprovam que os instrumentos “tributários/financeiros” e “jurídicos/políticos” se fazem presentes com igual destaque, mas sem concretizar uma nova dinâmica urbana (SANTOS JR., MONTANDON, 2011; DENALDI, 2015; BRASIL, 2022). Publicação recente do atual governo federal, baseada em “avaliações e pesquisas realizadas”, constata que “praticamente todos os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade estão descritos nas leis de Planos Diretores, sendo, no entanto, a maior parte sem aplicabilidade alguma.” (Brasil 2022, p. 14). Preservando lógicas do poder local que o EC se propôs modificar e confirmando a prevalência das regras “de borde” de Ostrom são acionadas juntamente com aquelas “de agregação” e “de informação”, culminando com a posta em ação da regra “de autoridade” (HIDALGO *et al.*, 2014). A “prática esquizofrênica” se instala nos conselhos das cidades e pouco ou nada das políticas de justiça social urbana, aprovadas e incluídas nos PDP, se fazem realidade.

Porem, pelos efeitos socioespaciais que alcançaram ao longo de quase 20 anos de vigência, as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e as Operações Urbanas Consorciadas – OUCs se constituem os dois instrumentos do EC mais efetivados no país. Representando potentes ‘janelas de oportunidades’, tanto para justiça social quanto para os negócios privados, os dois instrumentos resultaram no que se convencionou chamar “desenvolvimento urbano”, comprovadamente uma contradição em termos sociais. Mas, como os demais instrumentos, para além das suas intenções implícitas, sua efetivação possui gradações que somente a decisão local dará o sentido de sua apropriação social, pois “todo câmbio urbano é controlado por arranjos institucionais que representam e sustentam certas relações de poder entre os participantes nas instâncias de decisão” (ZUNINO, 2002, p. 108).

A aprovação do Estatuto da Cidade e a aplicação de seus instrumentos deslocaram a discussão da Reforma Urbana e do “Direito à Cidade” para o campo da regulação urbanística. Caiu-se em uma armadilha, uma vez que tais instrumentos se constituem apenas numa “caixa de ferramentas”, que pode ser apropriada pelo mercado imobiliário e não cumprir sua finalidade, ou sua aplicação pode ainda não ser eficaz quando dissociada do plano político ou da arena local. (BRAJATO; DENALDI, 2019, p. 50)

Incluídos no “Capítulo II – Dos instrumentos da política urbana” na condição de “institutos jurídicos e políticos”, as “zonas especiais de interesse social” - ZEIS, e as “operações urbanas consorciadas” - OUCs são aqui tomados como estudo de caso do presente artigo. Enquanto o primeiro instrumento “está baseado no ideário integrativo, na perspectiva de transformar os moradores de tais áreas em cidadãos”, colocando-os “dentro do ‘mapa oficial’, com condições de vida dignas, áreas e pessoas até então excluídas” (LAGO, 2004, p. 28), o segundo “é um instrumento voltado à implantação de grandes projetos urbanos que utilizam a venda de benefícios construtivos para o financiamento de obras e serviços públicos” (SIQUEIRA, 2022, p. 5).

Entendendo os dois instrumentos com objetivos distintos e complementares, vinculando o social e o econômico, mas com raízes contraditórias, acompanhar a implementação dos PDP permite entender o papel de tradicionais e de novos atores sociais (MAREGGI, 2009) que, organizados em estruturas e redes em torno de seus interesses, acionam diferentes formas de poder para concretização de seus projetos urbanos (HIDALGO *et al.*, 2014).

3.2 A regulação urbana democrática perante instituições e atores sociais

Como os demais instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, tanto as ZEIS quanto as OUCs têm origens anteriores à Lei 10.257 que regulamentou os artigos constitucionais sobre política urbana. Enquanto as ZEIS estão vinculadas a reivindicações de movimentos populares urbanos e práticas de administrações municipais progressistas (DANIEL, 1990; MORAES, 2020), as OUCs se originaram em dinâmicas urbanas de cidades europeias e, no Brasil, permeiam tanto gestões populares quanto conservadoras (SIQUEIRA, 2022). A experiência das ZEIS “remonta ao início dos anos 80, com iniciativas em Recife e Belo Horizonte”, graças à “presença da Igreja católica em ações comunitárias nas favelas”, um “fator decisivo para esse pioneirismo em relação às normas legais” (LAGO, 2004, p. 29). Estudos recentes sobre as ZEIS em metrópoles e capitais regionais confirmam a inércia na efetivação das áreas, com “inexistência de sistema de gestão”, com “pouca efetividade de articulações e confrontos entre diferentes atores” (OLIVEIRA et al., 2019, p. 16).

Pesquisa em Fortaleza, capital do estado do Ceará, metrópole de influência regional, resume os impasses que pesam sobre o instrumento, pois “a não previsão da regulamentação do instrumento no próprio plano diretor, postergando a medida para uma lei específica” tem levado a entraves jurídicos e administrativos, afetando processos participativos e a questão fundiária (MATTOS, 2017, p. 113). Para a autora, “não obstante se tenha avançado no campo técnico e jurídico”, não existe na cidade “uma correlação de forças no trato político da questão fundiária que permitisse a aplicação da ZEIS na ótica da democratização urbana”. (Ibid., ibid., p. 113). Para contornar o impasse, o texto sugere novas formas de inserção nas decisões das políticas urbanas, “outras possibilidades de disputa política”, não “se restringindo ao urbanismo instrumental ou aos espaços institucionais, voltando a ocupar antigos espaços, como as ruas; ou novos, como as redes sociais.” (Ibid., ibid., p. 118), em uma clara referência à necessidade de existência política, condição *sine qua no* para intervenção nas regras sociais vigentes.

Bem distinto é o histórico das OUCs, que surgem em peças de planejamento metropolitano e urbano de São Paulo das décadas de 1960, 70 e 80, sendo incluídas nos estudos do Plano Diretor de 1985, que já considerava “de fundamental importância a implementação de uma categoria de empreendimento público designado por ‘operação urbana’ (Sempla, 1985a, n.p. apud Siqueira, 2022, p. 9). A razão para sua “importância” seria a crise fiscal que, originada no exterior, se abateu sobre o Brasil no final dos anos 1970, atingindo fortemente as municipalidades, com poucos recursos ‘para promover transformações urbanísticas e prover infraestrutura e serviços públicos, incluindo habitação social’ (Sempla, 1985b apud Siqueira, 2014, p. 402). Assim, a origem das OUCs, no seio de meios técnicos vinculados a determinadas correntes políticas e econômicas, comprova as considerações do estudo sobre a Região Metropolitana de Valparaíso, no Chile (HIDALGO et al., 2014).

Para Siqueira, coube à gestão do prefeito Jânio Quadros (1986-1988) a implantação das “operações interligadas”, incorporadas na “Lei de Desfavelamento”, concedendo “benefícios construtivos, tais como alterações em usos e índices de aproveitamento, em troca da construção de unidades de habitação de interesse social pelo proprietário de área ocupada por comunidade informal.” Apesar de “criticado pela arbitrariedade com que impunha a remoção às comunidades irregulares”, as operações continuaram como prática “durante gestões de distintas inclinações ideológicas, incluindo os ex-prefeitos Luiza

Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000)”. Mas, “consideradas exceções à lei de uso e ocupação do solo e não eram objeto de aprovação pela Câmara Municipal, como exigiam a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município” (SIQUEIRA, 2022, p. 9), foram suspensas em 1998 pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

Entre a permanência e a remoção de áreas precárias, cabe ressaltar a diferença qualitativa na aplicação dessas “operações urbanas” pelas gestões Erundina, Maluf e Pitta, pois o instrumento se afasta de objetivos sociais relacionados com as ZEIS e se aproxima dos interesses do mercado imobiliário paulista (MARICATO, FERREIRA, 2002 apud SIQUEIRA, 2022, p. 10). Deixando de lado as regiões periféricas e populares da capital paulista e dando prioridade “a aprovação de operações urbanas” no “vetor sudoeste” da cidade, espaço preferencial de moradia e trabalho da população de alta renda, sob Maluf e Pitta “o instrumento se transformou em um promotor do desenvolvimento desigual, reforçando o eixo de desenvolvimento imobiliário”, com a “primeira experiência de operação urbana em São Paulo a gerar maior atenção dos agentes privados até então, a Operação Urbana Faria Lima” (SIQUEIRA, 2022, p. 10).

Produzia-se, assim, um caso de sucesso, quando a “operação foi projetada majoritariamente para a consolidação do distrito de negócios, construindo infraestrutura e permitindo a densificação na área que se tornaria o metro quadrado corporativo mais caro da cidade.” (SIQUEIRA, 2022, p. 10). Cabe observar que a OUC Faria Lima se relaciona diretamente com aquelas “empresas e instituições financeiras que atuam no domínio da construção e transformações urbanas” por meio “do aporte de capitais financeiros fora do setor e que se apresentam no mercado também como sujeitos ativos de intervenção operacional” (URBANI, 2007, p. 84 apud MAREGGI, 2009, p. 1001). Incluídos no Estatuto da Cidade, “os atuais Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), transformavam a outorga onerosa do potencial adicional de construção ou outras alterações urbanísticas e edificações em ativos financeiros,” tendo gerado “uma grande captura de recursos e foi considerada pelos entrevistados dessa pesquisa como o projeto de maior interesse do mercado imobiliário da cidade” (SIQUEIRA, 2022, p. 11);

Simultaneamente aos processos de constituição e metamorfoses das operações urbanas nas gestões Erundina, Maluf e Pitta, Siqueira (2022) acompanha os trâmites legislativos para aprovação do Estatuto da Cidade, demonstrando a integração federativa de diferentes atores sociais em torno do instrumento das OUCs, unido o executivo municipal paulista e o Congresso Nacional. De um lado, destaca-se a emenda do deputado federal José Fortunati, do mesmo partido da então Prefeita Erundina, que no Parágrafo 2º de sua proposta vincula “o plano de urbanização da operação urbana à implantação de habitação de interesse social contida no perímetro da operação” (Arquivo Câmara de Deputados apud Siqueira, 2022, p. 13). Mas, opondo-se à possibilidade das ZEIS pautarem o sentido das OUCs e assim compartilharem as mesmas áreas urbanas, a proposta incluída no Estatuto da Cidade adota o mesmo “tipo de concepção da Operação Urbana Faria Lima para definir o instrumento, incluindo a possibilidade de emissão de certificados de potencial adicional de construção” (SIQUEIRA, 2022, p.13).

Ampliando as possibilidades de produção imobiliária de interesse privado, através do “objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, a proposta aprovada previa “a modificação de índices e características do parcelamento, uso e

ocupação do solo e subsolo, alteração das normas edilícias, a regularização de construções, reformas e ampliações em desacordo com a legislação vigente.” Possibilitando “a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção”, conhecidos como CEPACs, o instrumento permitiu transformar “os benefícios construtivos e urbanísticos em títulos financeiros, como já previsto na Operação Urban Faria Lima em São Paulo”, criando “um mercado especulativo com o direito de construir ou restringir o acesso aos benefícios construtivos a grupos com capital financeiro e profissional para participar de leilões” (FIX, 2004; STROHER, 2017 apud SIQUEIRA, 2022, p. 14). Os efeitos das OUCs sobre existências urbanas podem ser constatados na Operação Faria Lima que, ainda hoje, é referência também para as distintas vizinhanças de então, pois enquanto “... os moradores de classe média, depois de uma longa batalha jurídica, conseguiram receber indenizações mais próximas ao valor do imóvel, para tentar permanecer na mesma região da cidade”, nas favelas de Águas Espraiadas “mais de 50 mil moradores foram expulsos — muitos deles morando em casas de alvenaria construídas havia mais de 10 ou 20 anos — e tiveram poucas alternativas além de ir para outras favelas, em bairros distantes, como Jardim Ângela, Jardim São Luís, Cocaia ou Grajaú” (FIX, 2004, p. 133-134).

Talvez o mais emblemático exemplo da capacidade de manipulação, por parte de atores locais, das políticas urbanas do Estatuto da Cidade, a Operação Faria Lima comprova as incertezas que ameaçam esforços planejados de intervir na cidade, enfrentando regras sociais que articulam poder público e econômico. Infelizmente, para além do controle exercido localmente sobre programas pensados para levar equidade ao urbano, aquelas articulações interescares capitalistas (ZUNINO, 2002) se fazem presente em diferentes e insuspeitadas dimensões políticas e econômicas nacionais.

3.3 A desregulação interescares das normas urbanísticas

Comprovando as limitações urbanísticas do plano diretor e seus instrumentos, com muitos deles inoperantes em pequenos municípios, estudo recente sobre a existência e efetivação de OUCs demonstra que estas operações ocorrem em grandes cidades com mercado imobiliário dinâmico e “grande diversidade urbanística” (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2022, p. 496), quando, então, sua transformação em lei específica e sua implementação passam a ocorrer de fato. Segundo as pesquisadoras, apesar de presentes em 162 planos diretores, apenas 27 municípios possuem leis específicas para operacionalização do instrumento. As autoras argumentam que “a baixa taxa de transformação do instrumento em lei específica pode ser devido à já mencionada baixa capacidade administrativa de alguns desses municípios e à complexidade do funcionamento do instrumento”, mas também por “por falta de interesse tanto dos agentes públicos quanto dos privados”. (SIQUEIRA; SCHLEDER, 2022, p. 496).

Talvez a inversão dos termos da reflexão esclareça melhor as razões da baixa “operacionalização do instrumento” nos casos de “falta de interesse”: dada a complexidade de sua normatização e aplicação, as leis específicas das OUCs se restringem à cidades com presença de redes de interesses com capacidade financeira, técnica e jurídica para assegurar as apropriações adequadas às suas finalidades. Ou, em outras palavras, com “grandes diversidades urbanísticas”, condições inexistentes em pequenas e em muitas cidades médias. Mas, independente da “baixa capacidade administrativa” para efetivação ou não da “operacionalização do instrumento”, sua inclusão no PDP constitui uma ‘reserva

legal', isto é, assegura sua efetivação em momento oportuno para incorporadoras capitalizadas na Bolsa de Valores, com grandes estoques de terras por todo o território nacional. Principalmente quando a produção e o uso do solo assumem protagonismo a partir de 2016 no governo federal, mas gestadas quase dez anos antes.

Retrocedendo à primeira década do século, observa-se que as disputas urbanas antepondo ZEIS e OUCs foram influenciadas por novas mudanças nas políticas econômicas nacionais, reflexos da crise financeira de 2008, levando à adoção de medidas que retiraram do MCidades o comando autônomo das políticas habitacionais. Apoiando-se no papel estratégico para a economia nacional do setor da construção civil¹, as medidas golpearam de morte o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PNHIS, elaborado de forma participativa e regionalizada visando o atendimento das diferenciadas realidades do país e suas demandas populares e empresariais. Este pretendido equilíbrio social foi rompido com “o alargamento/aprofundamento dos investimentos” do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em curso desde janeiro de 2007 e a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV em janeiro de 2009 que “alavancaram a construção civil no Brasil, debelando muitas incertezas e aumentando a confiança dos investidores no setor” (OLIVEIRA; VARGAS, 2021, p. 15). Gestado pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, à revelia dos já enfraquecidos MCidades e ConCidades, os dois programas reconfiguram os grandes eixos de desenvolvimento nacional que passam a ter as cidades como *locus* privilegiado, fortalecendo as relações de atores dos mercados fundiário e imobiliário com o Estado (ARANTES; FIX, 2009).

Posteriormente, com a realização de eventos esportivos mundiais nas principais capitais brasileiras, o PAC e o PMCMV passam a funcionar como “promotores das transformações das operações de infraestruturas ou aceleradores de intervenções e projeto de anos nas gavetas à espera de realização” (MAREGGI, 2009, p. 1003): com a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, aprovadas respectivamente pela FIFA e pelo COI em 2007, as dinâmicas de segregação socioespacial produzidas pelas OUCs foram incorporadas aos projetos financiados pelo próprio governo federal, aprofundando e expandindo conflitos fundiários nas cidades brasileiras por meio de políticas urbanas estatais² (Relatora vê remoção forçada..., 2011).

Diferentemente das reestruturações urbanas exigidas pelos eventos esportivos mundiais e restritas às grandes capitais nacionais e regionais, o PAC e o PMCMV se disseminam pelo país e se estendem a milhares de municípios de diferentes portes. Oferecendo às prefeituras recursos a fundo perdido para produção de casas populares de acordo com o déficit habitacional local, o PMCMV se funda no paradoxo de, para poder se realizar, negar aquilo que se propõe ser: as remoções de assentamentos populares “irregulares” passam a ser um dos meios de conseguir terra para realizar as moradias supostamente destinadas aos removidos! O Programa foi também responsável por reconfigurar a ideia das ZEIS, que passaram enfim a ser produzidas de forma inimaginável pelo EC: considerando que terra barata exigida pelos ganhos empresariais só é encontrada em áreas periurbanas e rurais desprovidas de urbanização, a implantação dos residenciais passa a ser sinônimo de “morar longe” (BIDERMAN, 2019) e, tal como no Chile, “seu produto é um espaço monofuncional, segregado e fragmentado”, verdadeira “precariópolis estatal” (HIDALGO, 2007, p. 72).

Comprovando a lenta, contínua e onipresente ação articulada das redes de poder interescares que agem sobre o espaço urbano, a desregulamentação das normas urbanas, recorrentes nas OUCs e nas ZEIS pós-PMCMV, se iniciou ainda em 1999, com a revisão da Lei 6.766/79 que regia os loteamentos no país. Suspendendo a exigência de percentual mínimo para as “áreas destinadas a sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público” de novos empreendimentos imobiliários,³ a partir de então os “municípios podem exigir, por lei, o percentual que entenderem, bem como determinar as áreas mínimas e máximas dos lotes, e os coeficientes máximos de aproveitamento” (NOVAES, 2005). Entregando às prefeituras o poder para decidir sobre dimensões e taxas de ocupação de diferentes tipos de parcelamento do solo — loteamento, condomínio urbanístico, loteamento com controle de acesso —, a proposta atende ao caráter local da produção do espaço urbano que o presente trabalho defende.

Uma segunda atualização na legislação federal, mais ampla e radical, aprovada em 2017, modificou a Lei 11.977/2009 que instituiu o PMCMV, sendo hoje o marco regulatório nacional que direciona os programas de regularização fundiária de todos os entes federativos. Flexibilizando processos de loteamentos e regularização fundiária urbana e rural, a Lei nº 13.465/2017, conhecida como Lei da REURB (uma abreviatura de Regularização Urbana), enfrenta inúmeras Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI (BRASIL, 2018) em razão de seus retrocessos na defesa dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal e presentes na legislação anterior. Mas, abraçada por gestores fisiológicos e clientelistas, os programas de regularização urbana agora “desvincula a regularização da implantação de infraestrutura (urbanização), que pode ser feita posteriormente (ou não)”. Assim, no Programa Casa Amarela, que substitui o PMCMV, “a regularização fundiária significa tão somente a passagem cartorária da propriedade do imóvel, enquanto os necessários projetos urbanísticos e a urbanização são de responsabilidade e custo dos municípios ou dos “beneficiados” – não sendo impeditivos para a escritura” (GUERREIRO, 2020, p. 2-3). Verdadeira legalização da histórica ilicitude fundiária brasileira, a nova REURB desconsidera a produção da moradia, objeto secular do Estado fordista, para focar no que ela tem de ativo financeiro: a terra. Aqueles esforços sistêmicos para inserir os trabalhadores como proprietários, agora se voltam para sua capacidade de tomar empréstimos tendo a moradia como garantia.

Praticando um reconhecimento de propriedades fundiárias de forma generalizada, sem necessidade de maiores intervenções no território, a nova lei “pode ser resumida em duas expressões: desburocratização de procedimentos e titulação ampla via propriedade individual” (RIBEIRO, 2021, p. 220). Excluindo da lei o “direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL, 2009), a legislação nega os preceitos constitucionais do Estatuto da Cidade. Instaurando um marco legal suficientemente flexível às particularidades locais, a nova lei contorna a rigidez jurídica do Estatuto da Cidade e atende interesses de diferentes grupos econômicos. Simultaneamente, ao delegar aos municípios os processos massivos de regularização fundiária, dá passagem aos interesses políticos locais e resolve o nó fundiário do país: a informalidade generalizada na posse da terra das cidades brasileiras que entrava a ação do livre mercado. E assim torna o Plano Diretor cada vez menos “o instrumento básico da política urbana municipal”, suplantado por leis federais que ajustam a

interesses locais e globais a produção do espaço urbano, “constitutivamente fragmentado e instável” (MAREGGI, 2009, p. 1007).

4. Considerações Finais

O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer.

Presidente Jair Bolsonaro, 2019

O percurso do planejamento urbano no Brasil das duas últimas décadas confirma a persistência e o aprofundamento do controle que redes de poder interescares exercem sobre imensas porções das nossas cidades. Hoje associadas ao neoliberalismo mundializado, elites locais estimulam negócios globalizados para extração de mais valor, seja de recursos humanos ou naturais. Sedes de redes de espoliação de riquezas, os centros urbanos ingressaram, a partir do último quartel do século XX, em uma nova espiral de transformações e apropriações. Em descompasso com o mundo que se constituía ao redor do Brasil e nele penetrava, os esforços por cidades mais justas, empreendidos no contexto da democratização relativa e vigiada, foram paulatinamente apropriadas por múltiplas forças políticas e econômicas instaladas em diferentes instâncias do pacto federativo nacional. A partir da eleição de um governo popular, as mudanças propostas pela Constituição de 1988 e postergadas por três décadas, foram implementadas no início deste século, sob oposição e vigilância de elites que ocupam diferentes escalas do espaço nacional.

Percorrendo, desde o topo das instituições federais às planícies das municipalidades, árduas negociações e ajustes com grupos empresariais e bases comunitárias, os programas urbanos de cunho igualitário conheceram e sofreram incontáveis oposições, adesões, adaptações e alterações. Assim, quando aportaram em seus locais de destino, os instrumentos do Estatuto da Cidade, planos e programas de habitação, saneamento e mobilidade, continham novas interpretações e contraditórias possibilidades, desfigurados em seu sentido distributivo e transmutados em operações para ganhos econômicos e políticos locais. Sempre negociando seu apoio aos programas federais, elites locais colocaram de ponta cabeça as regulações urbanas planejadas para produzir equidade social e, apropriando-se de bandeiras e propostas populares, lograram mais controle político e econômico sobre fragmentos das cidades.

No rastro de crises sistêmicas mundiais, respostas nacionais ampliaram ofertas de recursos públicos ao mercado imobiliário, levando ao ápice as insatisfações populares que explodem nas “jornadas” de junho de 2013 e possibilitam o assalto final ao que restava da força política do governo popular. Apesar da suspensão dos financiamentos públicos para produção imobiliária, a hegemonia conservadora possibilitou avançar em processos de desregulação urbanística, tornando a terra ativo financeiro e base de nova rodada desenvolvimentista. Frustrado em suas tentativas de alcançar cidades mais justas, o projeto urbano Constituinte foi sendo instrumentalizado no percurso até as cidades, espaço decisivo e decisório onde as políticas públicas finalmente se materializam em efeitos socioespaciais. E de onde retornam à escala regional e nacional, retroalimentando um novo ciclo de reprodução social, cujo caráter dependerá do sentido dado e assimilado pelas bases políticas da sociedade.

Hoje, com o iminente retorno ao executivo federal do projeto do urbanismo democrático, qual será a configuração político-institucional da nova gestão?

Repetirá o passado, aceitando gerir políticas urbanas desconectadas de totalidades interescares desde um ministério das cidades? Ou perceberá o espaço como uma diversidade de poderes interescares, adotando políticas regionais e urbanas articuladas em um mesmo aparelho político-institucional?

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERREIRA, Allan Ramalho (Org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**. Reflexões sobre temas-chave. São Paulo: EDEPE: IBDU, 2021.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. Pacote habitacional de Lula é a privatização da política urbana. *Correio da Cidadania*, 28 de julho de 2009.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BIDERMAN, Ciro (Coord.). **Morar Longe**: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas. Instituto Escolhas/CEPESP/FGV, 2019.

BRAJATO, Dânia; DENALDI, Rosana. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá - PR (2009-2015). **Rev. Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v.21, n.1, p.45-62, Jan-abr. 2019.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto Nº 5.031, de 2 de abril de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. In *Cartilha Conselho das Cidades*. Direitos Humanos. Ministério Público do Paraná, s/n.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 julho 2009**. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 julho 2017**. Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. /Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883-DF**. Procuradoria Geral da República, Ministério Público Federal, 2018.

BRASIL. **Guia para elaboração e revisão dos Planos Diretores**. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Brasília: Instituto Pólis, 2022.

BRASIL. **Texto Base da 4ª Conferência Nacional das Cidades**. Cidades para todos e todas com gestão democrática participativa e controle social: Avanços, dificuldades e desafios na implementação da política de desenvolvimento urbano. Ministério das Cidades, 2009.

CORREA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1995.

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. *Rev. Espaço e Debates*, São Paulo, nº 30, p. 11-27, 1990.

DENALDI, Rosana (Org.). **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo**: Regulamentação e Aplicação. Série Pensando o Direito, nº 56. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, 2015.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Farias Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

GUERREIRO, Isadora Andrade. Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento. **Passapalavra**, 20 ago. 2020.

HARVEY, David. A geografia da acumulação capitalista: uma reconstrução da teoria marxista. In HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 41-73.

_____. **Condição pós-moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HIDALGO, Rodrigo; VOLKER, Pascal; RAMIREZ, Natalia. La Ciudad Inmobiliaria: Mecanismos Institucionales, Relaciones de Poder y Mercantilización del Medio Natural. El caso del Área Metropolitana de Valparaíso. **XIII Coloquio Internacional de Geocrítica**: El control del espacio y los espacios de control. Barcelona, 5-10 de mayo de 2014.

HIDALGO, Rodrigo. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. **Revista Eure** (Vol. XXXIII, n 98), pp. 57-75, Santiago de Chile, mayo de 2007.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os Instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. **Estudos Urbanos e Regionais** V.6, N.2, p. 27-34, novembro 2004. Disponível em

LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.) **Urbanismo no Brasil, 1985-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2022 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

MAREGGI, Marco. **Come sono cambiati gli attori sociali**. In MOCCIA, F. D. (a cura di) I valori in urbanística fra etica e estetica. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.

_____. Great number of actors in different theatres. XI EURA Conference, Milan, october 9-11, 2008.

MARICATO, Ermínia (Org.). **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MATTOS, F. C. **ZEIS de papel**: a especificidade da Zeis de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana. Dissertação Mestrado, FAU, Universidade de São Paulo, 2017.

MELO, C. A. F. A crise política de 2005: Causas estruturais e conjunturais que a explicam. **Inspere Working Paper** WPE: 177/2009.

MORAES, Demóstenes de Andrade. Revisitando as Zonas Especiais de Interesse Social no Recife: Limites e Contradições para a Gestão e Regulação de Favelas. **Oculum Ensaios**, Campinas, 17, p. 1-18, 2020.

NOVAES, Ane Caroline. Lei nº 6.766/89, Parcelamento do solo no registro imobiliário. **Direito Net**, 03 junho 2005.

OLIVEIRA, Marcus Elany Gomes; VARGAS, Juliano. Crise Econômico-financeira Mundial de 2008: Contexto e Efeitos sobre o Setor da Construção Civil no Brasil (2003/2011). **VIII Encontro de Economia do Espírito Santo: Pós-pandemia e desenvolvimento**, 10 a 11 de novembro de 2021.

OLIVEIRA, Eldson Fernandes, MORAIS, Demóstenes, MIRANDA, Livia Izabel Bezerra. As condições institucionais das ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais Brasileiras. **Anais do ENANPUR**, Natal, 27 a 31 de maio de 2019.

PICCINATO, Giorgio. **La construcción de la urbanística**. Barcelona: OIKOS-TAU, 1993.

POLIS. **Plano Diretor: participar é um direito!** Instituto Pólis; Ministério das Cidades; Ministério Público no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

QUINTO JUNIOR, Luís de Pinedo. **Revisão das origens da urbanística moderna**: a importância da experiência alemã no questionamento da historiografia do urbanismo. Dissertação de mestrado, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, DF, 1986.

Relatora vê remoção forçada para Copa e PAC. **Moradia é um Direito Humano**, sítio eletrônico da Relatoria Especial do Conselho de Direitos Humanos da Onu, 05 abril 2011.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano**: o caso da regularização fundiária no Brasil. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021

ROLNIK, Raquel. **Dez anos do Estatuto da cidade**: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

_____. **A guerra dos lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHVASBERG, Benny. Depoimento. São Paulo, 10 julho 2007. In BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista**: a fetichização dos planos diretores participativos. Tese de doutorado, Universidade Federal do Maranhão, 2009.

SIQUEIRA, Marina Toneli. Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 16, n. 32, pp. 391-415, nov. 2014. Disponível em

_____. Como surgem as operações urbanas consorciadas? Estabilidade e mudança na política urbana brasileira. **ArqUrb**, número 33, p. 4-16, jan-abr de 2022.

SIQUEIRA, Marina Toneli; SCHLEDER, Carolina Silva e Lima. Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios

brasileiros. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 24, n. 54, pp. 477-500, maio/agosto 2022.

SOUZA, Bruno Almeida; OLIVEIRA, Camilla Araujo Coelho; SANTANA, Júlio Carlos Oliveira; VIANA NETO, Luís Antonio da Cunha; SANTOS, Débora de Gois. Análise dos indicadores PIB Nacional e PIB da Indústria da Construção Civil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 140-150, jan./jun. 2015.

ZUNINO, Hugo Marcelo. Formación institucional y poder: investigando la construcción social de la ciudad. **Revista Eure** (Vol. XXVIII, Nº 84), pp. 103-116, Santiago de Chile, septiembre 2002.

_____. La planificación urbana en el Chile de hoy: “Actores sociales estructurados” y la construcción de redes de gobernabilidad. **Revista de Geografía Norte Grande**, 28: 73-78, 2001.

_____. Globalización y construcción social del territorio. Reflexiones sobre la gobernabilidad y la planificación de las ciudades. **Revista de Geografía Norte Grande**, 27: 133-137, 2000.

WEBER, Max. Conceitos e Categorias de Cidade. In VELHO, Otavio Guilherme (Org.). O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987, p. 68-89.

¹ O estímulo do governo para fomentar a construção civil se deve à importância que o setor exerce na economia brasileira, movimentando uma cadeia produtiva complexa (Souza et al., 2015), além de representar parcela significativa do PIB do país, a construção civil é considerada um dos setores-chave para o crescimento econômico devido à contribuição para a geração de tributos, empregos e renda. (Oliveira, Vargas, 2021, p. 10)

² Diversos autores (Maricato et al., 2013) analisaram as relações entre as operações urbanas de grande escala e a eclosão das revoltas nas cidades brasileiras de junho de 2013, decisivas nos acontecimentos políticos que culminaram com o *impeachment* presidencial em 2016.

³ Através da Lei 9.785/99, foi retirado o *percentual de 35% da área da gleba* para fins de uso comum que, até então, era *passível de redução apenas em loteamentos industriais com lotes superiores a 15.000 m²*. (NOVAES, 2005)