

# Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas.

## O caso do Brasil<sup>[1]</sup>

Planeación urbana,  
ideología positivista y  
ciudades más justas.

El caso de Brasil

Urban planning,  
positivist ideology and  
fairer cities.

The case of Brazil

Aménagement urbain,  
idéologie positiviste et  
villes plus justes.

Le cas du Brésil

▲ Figura 206 - Esquema teórico de São Paulo In Toledo, Benedito Lima. Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo. São Paulo: Empresa das Artes, 1996, p. 160.

Autor

**Frederico Lago Burnett**

Doutor em Política Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão

fredericoburnett@professor.uema.br  
<https://orcid.org/0000-0003-0605-4846>

Recibido: 16/08/2017  
Aprobado: 21/05/2019

### Cómo citar este artículo:

BURNETT, F. L. (2019). "Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil". *Bitācora Urbano Territorial*, 30 (1): 15-25. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.67081>

[1] Parte integrante da tese de doutorado do autor, as ideias deste trabalho foram apresentadas no XIII Encontro Nacional da ANPUR, em 2009. A concretização de suas previsões quanto ao destino das lutas urbanas no Brasil justifica sua atualização.

## Resumo

---

Este artigo discute as influências da ideologia positivista no planejamento urbano e suas consequências sobre o movimento da reforma urbana que, desde a redemocratização do Brasil, defende a bandeira do direito à cidade. Entendendo o positivismo como ideologia da ordem burguesa, profundamente enraizada no Estado moderno brasileiro, este texto acompanha sua interiorização pela burocracia estatal na década de 1930, a posterior absorção pelos planejadores urbanos desenvolvimentistas nos anos 1950 e 1960 e a captura das estratégias da Frente Nacional da Reforma Urbana em luta por cidades mais justas no país. Vinculado à gestão do Partido dos Trabalhadores, a institucionalização de procedimentos participativos e

negociações oficiais tornam-se vias prioritárias para alcançar uma difusa e abstrata função social da cidade, distanciando o Movimento das lutas populares e impossibilitando-o de alcançar autonomia política. Incapaz de reagir à política de conciliação, submete suas bandeiras ao desenvolvimento capitalista, agravando desigualdades socioespaciais e contribuindo para a crise das cidades, contexto que leva a luta urbana ao impasse e exige reflexão e autocrítica.

**Palavras-chave:** Estado capitalista, reforma urbana, autonomia política.

## Autor

---

### Frederico Lago Burnett

Frederico Lago Burnett Arquiteto e Doutor em Política Públicas. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão.

## Resumen

El artículo analiza las influencias de la ideología positivista en la planificación urbana y sus consecuencias en el movimiento de reforma urbana que, desde la redemocratización de Brasil, ha defendido el derecho a la ciudad. Entendiendo el positivismo como una ideología del orden burgués, profundamente arraigado en el estado brasileño moderno, este texto sigue su internalización por parte de la burocracia estatal en la década de 1930, la posterior absorción por los planificadores del desarrollo urbano en las décadas de 1950 y 1960 y la captura de estrategias del Frente Nacional de la Reforma Urbana en la lucha por ciudades más justas en el país. Vinculada a la gestión del partido de los Trabajadores, la institucionalización de los procedimientos participativos y las negociaciones oficiales se convierten en formas prioritarias para lograr una función social difusa y abstracta de la ciudad, distanciando el movimiento de las luchas populares e impidiendo que logre la autonomía política. Incapaz de reaccionar a la política de conciliación, somete sus banderas al desarrollo capitalista, agrava desigualdades socioespaciales y contribuye a la crisis de las ciudades, en un contexto que lleva la lucha urbana a un impase político que exige reflexión y autocrítica.

**Palabras clave:** Estado capitalista, reforma urbana, autonomía política.

## Résumé

Cet article traite des influences de l'idéologie positiviste sur l'aménagement urbain et ses conséquences sur le mouvement de la réforme urbaine qui, depuis la redémocratisation du Brésil, a défendu le droit à la ville. Comprenant le positivisme comme une idéologie de l'ordre bourgeoise, profondément enracinée dans l'État brésilien moderne, ce texte suit son intériorisation par la bureaucratie de l'État dans les années 1930, puis son absorption par les planificateurs urbains du développement dans les années 1950 et 1960 et la capture des stratégies du Front National de Réforme Urbaine luttant pour des villes plus justes dans le pays. Liée à la direction du Parti des travailleurs, l'institutionnalisation des procédures participatives et les négociations officielles deviennent des moyens prioritaires pour réaliser une fonction sociale diffuse et abstraite de la ville, éloignant le mouvement des luttes populaires et l'empêchant d'atteindre l'autonomie politique. Incapable de réagir à la politique de conciliation, il soumet ses drapeaux au développement capitaliste, aggravant les inégalités socio-spatiales et contribuant à la crise des villes, un contexte qui stoppe la lutte urbaine et appelle réflexion et autocritique.

**Mots-clés:** État capitaliste, réforme urbaine, autonomie politique.

## Abstract

This article discusses the influences of the positivist ideology on urban planning and its consequences on the urban reform movement that, since the country's democratization, defends the right to the city's flag. Understanding positivism as an ideology of the bourgeois order, deeply rooted in the modern Brazilian state, the text accompanies its internalization by the state bureaucracy in the 1930s, the subsequent absorption by developmental urban planners in the 1950s and 1960s, and the capture of the National Front Urban Reform in fight for fairer cities in the country. Linked to the government of the Workers' Party, the institutionalization of participatory procedures and official negotiations become priority avenues for achieving a diffuse and abstract social function of the city, distancing the movement from popular struggles and making it impossible to achieve political autonomy. Unable to react to the policy of conciliation, it submits its flags to capitalist development, aggravating socio-spatial inequalities and contributing to the crisis of cities, a context that leads the urban struggle to the impasse and requires reflection and self-criticism.

**Keywords:** capitalist state, urban reform, political autonomy.



Planejamento urbano, ideologia positivista e  
cidades mais justas.

O caso do Brasil

## Introdução

*À margem da maioria das avaliações do movimento, que não analisam estratégias adotadas, este artigo parte da longa tradição positivista do Estado brasileiro, para identificar as razões que levaram ao colapso político do FNRU. Através dos ideais desenvolvimentistas, profundamente incorporados no discurso e na prática dos planejadores urbanos, é possível identificar influências daquela ideologia capitalista nos descaminhos do Movimento urbano nacional.*

Resultante das imensas desigualdades sociais que se expressam de forma contundente no espaço urbano (Rolnik, 1988; Maricato, 1996), movimentos sociais surgiram e se consolidaram nas últimas décadas no Brasil em torno da luta por cidades mais justas. São inúmeras as conquistas coletivas do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) que alcançaram expressão nacional, como capítulo na Carta Magna de 1988, participação em administrações municipais progressistas nos anos 1990, aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tornou-se, desde então, parceiro explícito do governo federal nas políticas urbanas nacionais, organizando e operando em inúmeras conferências e conselhos de cidades, nas três esferas federativas, com presença de milhares de militantes, proposições foram debatidas e aprovadas (Fernandes, 2010; Maricato, 2013a), esboçando um futuro melhor para as cidades brasileiras.

Entretanto, à margem de tais ações e intenções, o país manteve a lógica de produção urbana desigual, agravando impactos socioambientais, fortalecendo poderes políticos e econômicos tradicionais (Rolnik, 2009). Subsumido em práticas cada vez mais institucionalizadas e plataformas de longo prazo – planos diretores, políticas de habitação, saneamento e mobilidade –, o movimento não atentava para as limitações de bandeiras genéricas que o desvinculava das lutas cotidianas nos bairros populares. Desenhando no ar um futuro idealizado, escorado em direitos inscritos em legislações federais e com muitas de suas lideranças alojadas em estruturas estatais, o reformismo urbano foi incapaz de mobilizar e organizar bases reais nas cidades e, a partir da perda dos vínculos estatais, comprovou-se suas fragilidades políticas.

À margem da maioria das avaliações do movimento, que não analisam estratégias adotadas, este artigo parte da longa tradição positivista do Estado brasileiro, para identificar as razões que levaram ao colapso político do FNRU. Através dos ideais desenvolvimentistas, profundamente incorporados no discurso e na prática dos planejadores urbanos, é possível identificar influências daquela ideologia capitalista nos descaminhos do Movimento urbano nacional. Dividido em três partes, além desta introdução, este texto resgata, na primeira seção, origens e metamorfoses do positivismo que, de revolucionário, torna-se defensor da ordem burguesa, identificando sua incorporação pelo moderno Estado brasileiro; na segunda parte, analisa a constituição do urbanismo e do planejamento nacionais, com papel decisivo de positivistas nativos e estrangeiros, e os contorcionismos reformistas da disciplina perante a crise sistêmica e as transformações do Estado capitalista; nas conclusões, são avaliados os efeitos das vinculações do FNRU com o governo popular, o isolamento social e a transformação de suas bandeiras de luta em valores de troca, finalizando com a necessidade de aprofundamento crítico do processo recente de luta urbana no país, sob pena da história se repetir como farsa.

## A ideologia positivista no Brasil

### Positivismo e capitalismo

Sob vários aspectos, o positivismo pode ser considerado a filosofia do capitalismo que vigorou durante quase todo o século XX. Ainda que constituído, originalmente, por preceitos igualitários, “em fins do século XVIII, princípio do século XIX, como uma utopia crítico-revolucionária da burguesia anti-absolutista” (Löwy, 2007: 18), tendo nascido com o interesse de “emancipar o conhecimento social dos “interesses e paixões” das classes dominantes” (Löwy, 2007: 20), o positivismo será transformado, em menos de meio século, por aquele que é considerado seu fundador, Auguste Comte, em uma ideologia da ordem vigente, agora, a sociedade burguesa.

Conforme Comte, e como corolário da “indispensável concentração das riquezas entre os chefes industriais”, torna-se necessário que os proletários reconheçam, “sob o impulso feminino, as vantagens da submissão e de uma digna irresponsabilidade”, convencendo-se que irão “suportar com constância e sem nenhuma esperança de compensação, a profunda convicção da invariabilidade das leis” (apud Löwy, 2007: 24-25). Dando tais bases ideológicas para a coação dos trabalhadores pelo Estado burguês, o positivismo alimentará, também, as ilusões das camadas médias quanto às possibilidades de, a partir da ciência e da técnica, reformar o próprio capitalismo.

Revolucionário quando, historicamente, colocou-se em oposição aos privilégios de castas do sistema feudal, que emperrava o desenvolvimento das forças produtivas, o positivismo enquanto corrente ideológica contrária ao evolucionismo liberal, logo se dirige para a hercúlea tarefa de planejar e controlar “a licenciabilidade” e o “empirismo industrialista” do capitalismo concorrencial. Bosi (1992) observa que já está presente em Saint Simon “o termo *developpement* no sentido forte do progresso material e social, para isso, sendo necessária uma economia planejada que regulasse o desenvolvimento da nação como um todo. A união de Indústria e Governo” seria a garantia de um “regime próspero e distributivo”, capaz de dispensar “assistência benévola para os fracos”. Para o autor, estariam assim, lançadas as bases do “ideal reformista do Estado-Providência”, que estimula a produção e corrige as desigualdades do mercado (Bosi, 1992: 274), sempre no quadro invariável do capitalismo.

Sua promessa de progresso – condições adequadas de vida e futuro melhor para todos, conforme a posição ocupada nas relações de produção – relaciona o positivismo com dois aspectos determinantes do capitalismo, a dinâmica da concorrência entre capitalistas individuais e a existência das desigualdades entre os homens. Essa contradição entre promessa de futuro promissor para todos e concentração da riqueza em poucas mãos, seria resolvida pela intervenção do Estado, entendido como possuidor de racionalidade imune às lutas de classes, dirigida ao interesse comum e geral.

Desta forma, o positivismo, ao invés de resolver aquela contradição, cria outra, pois a premissa do Estado forte e acima da sociedade tanto aproxima o discurso positivista do reformismo keynesiano, como justifica, em nome do interesse comum, ações autoritárias do Estado, que através do juspositivismo, teria legitimado regimes fascistas (Costa Matos, 2009)<sup>[2]</sup> e elitistas, uma vez que através do cientificismo, “postula o conhecimento compartimentado em várias especialidades, merecendo crédito apenas o especialista em cada setor do conhecimento” (Nygaard, 2005: 64). Portanto, o positivismo é refém dos aparelhos estatais, da burocracia tecnocrata e daqueles em quem reconhece a posse do saber, decisivos para o desenvolvimento nacional. Assim, tão importante quanto atentar para sua metodologia de conhecimento científico, que considera “os fenômenos sociais como sujeitos a leis naturais invariáveis” (Löwy, 2007: 23), é ter em mente sua crença no papel do Estado, entendido como ente racional, decisivo e insubstituível nas ações reformadoras da sociedade.

### O Estado positivista brasileiro

Para Alfredo Bosi (1992), as raízes do positivismo no Brasil, “ideias de longa duração”, remontam ao movimento abolicionista e à luta pela República, que em suas origens, contrapôs dois grupos, “unidos na luta antimonárquica”, mas que “não eram farinha do mesmo saco”. A diferença, que resultou em conflito, se deu entre os interesses latifundiários dos evolucionistas de São Paulo, em manter a escravidão – “até que a imigração a substituísse”, chegando mesmo a propor “ressarcimento pelos danos que a alforria

[2] “Constituindo uma polémica no campo do Direito que antepõe juspositivismo e jurnaturalismo, o Estado de exceção encontraria no positivismo “mais uma ideologia, e das piores: a que se mascara, encobre as suas próprias intenções conservadoras e afeta uma postura de cãndida neutralidade diante do poder constituído, a quem serve e reverencia secretamente” (Costa Matos, 2009: 12).

geral acarretasse aos seus negócios” –, e os projetos industrialistas de grupos positivistas do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, “contra o predomínio da economia escravista na vida brasileira”, e negavam qualquer indenização, pois esta representaria “admitir publicamente os direitos de propriedade de um homem sobre o outro” (Bosi, 1992: 278-280).

Apesar de bem-sucedidos com o processo abolicionista, os positivistas do Rio de Janeiro foram “excluídos do sistema de poder”, logo após o governo de Floriano Peixoto, dando a impressão, “para nossa historiografia que o ciclo de atuação positivista” teria se encerrado “nos primeiros anos do século XX”. Muito ao contrário, sua influência se manteria como uma “ideologia difusa no Exército republicano e nos estratos dirigentes gaúchos” (Bosi, 1992: 278-280). Ainda segundo Bosi (1992), compondo “uma ideologia gaúcho-platense”, que unia Uruguai, Argentina e o Rio Grande, os ideais positivistas encontraram, no Sul do continente, o indispensável apoio social para se consolidar como política de Estado na dinâmica da “policultura voltada para o mercado interno e das novas atividades urbanas de indústria e comércio”, adversários da economia pecuária-exportadora dos grandes latifúndios (Bosi, 1992: 281).

Como consequência dessa realidade, naquelas três regiões, *grupos de pressão* passam a demandar “políticas de Estado resistentes, quando não francamente contrárias ao laissez-faire propício ao setor oligárquico-exportador” (Bosi, 1992: 281). Assim, será durante os cinco mandatos de Borges de Medeiros como Presidente do Rio Grande do Sul, que ocorre a primeira experiência brasileira do Estado regulador das atividades econômicas. O longo período no poder formará a Geração de 1907,<sup>[3]</sup> “todos participantes ativos da Revolução de 30 ocupando postos-chave no Governo Provisório”, gestora da futura política do Estado nacional, comandada por Getúlio Vargas, sucessor de Castilho no governo da Província (Bosi, 1992: 400).

A gestão do Partido Republicano Rio-grandense, onde se trava uma “luta entre frações da classe dominante”, na qual os positivistas mostram-se “coerentes com o ideal comtiano da passagem da fase militar-feudal para a fase industrial da Humanidade” (Bosi, 1992: 284), vai representar, também, a primeira experiência nacional de taxaço das atividades agri-

colas – um “tributo não cobrado pelo Brasil-Império” –, ao mesmo tempo em que “concediam isenções às incipientes manufaturas locais” (Bosi, 1992: 285-286). Frente ao conflito intra-classes, “o discurso de Vargas não radicaliza o confronto entre as partes e, antes, busca um Estado forte para mediar tanto os conflitos entre setores das classes dominantes como as tensões entre estas e os trabalhadores” (Bosi, 1992: 287-288).

Apesar dessa atitude conciliatória, com a Revolução de 30, estamos “em presença da implantação de um projeto de estado nacional unificado, em sua forma política, que recobria a realidade de uma expansão capitalista, que tendia a ser hegemônica” (Oliveira, 1981: 75). O sucesso de Vargas em cumprir essa meta, feita às custas da organização autônoma das classes trabalhadoras, subordinadas ao interesse nacional (Weffort, 1980), dá-se pela consolidação do populismo no país que, submisso ao industrialismo, leva à regularização do trabalho urbano, mas não do rural (Maricato, 1996).

Enquanto o desenvolvimentismo é a bandeira ideológica a unificar toda a sociedade, por cima das classes, em torno de um projeto ilusório de nação, o populismo é a prática política oferecida às camadas populares, em relação direta com o Estado (Weffort, 1980). Getúlio, Dutra, JK, Jânio Quadros e Jango, serão os favorecidos e os cativos dessa dupla dissimulação, através da qual se consolida o capitalismo monopolista no país, simultaneamente à subordinação das organizações populares aos aparelhos do Estado.

Sintomaticamente, Michael Conniff (2006) irá intitular *Política urbana no Brasil* sua obra que trata da ascensão do populismo, datando-o entre 1925 a 1945, pois será com tais bases ideológicas e em tal contexto político que irá se constituir o planejamento urbano brasileiro, profundamente ligado às classes médias e tendo, no objetivo de humanizar a cidade capitalista através de um Estado racional, o traço determinante do seu caráter reformista.

[3] Bosi (1992) credita a Joseph Love “a cunhagem da expressão Geração de 1907”, na qual estão incluídos os nomes de Getúlio Vargas, Flores da Cunha, Osvaldo Aranha, João Neves da Fontoura, Lindolfo Collor, Mauricio Cardoso e Firmino Paim Filho.

## Positivismo e planejamento urbano no Brasil

### O reformismo positivista do planejamento urbano brasileiro

Apesar de contribuições individuais dos positivistas Aarão Reis<sup>[4]</sup> e Alfred Agache,<sup>[5]</sup> com planos urbanos para Belo Horizonte e Rio de Janeiro, no final do século XIX e início do XX, será um francês como Saint Simon e Auguste Comte, mas não Le Corbusier,<sup>[6]</sup> e sim o Padre Louis-Joseph Lebreton, quem dará os primeiros passos no Brasil no sentido de relacionar os ideais positivistas do Estado regulador com a práxis do planejamento urbano reformista. No Brasil desde 1947, ligado aos dominicanos, à Igreja e com uma preocupação de procura da terceira via, a Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) de Lebreton “dá um curso sobre desenvolvimento e problemas do mundo para uma elite de políticos, profissionais, professores, responsáveis por fundar o Movimento de Economia Humana de São Paulo” (Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais, 1981: 138).

A força do Movimento comprova-se na influência sobre governadores e prefeitos paulistas, que contratam planos e projetos conforme as orientações humanistas da SAGMACS. Como “uma luz que apareceu na escuridão”, a SAGMACS realizou trabalhos em São Paulo, Belo Horizonte e nos três estados do Sul, defendendo “princípios para a ação, que fundamentalmente era voltada para identificação dos problemas da população e prioridades de políticas de desenvolvimento, para aplicação de recursos e para ação pública” (Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais, 1981: 138-143).

[4] Engenheiro e urbanista, Aarão Reis presidiu, a partir de 1891, a Comissão responsável pelo projeto e construção de Belo Horizonte, nova capital do Estado de Minas Gerais, inspirando-se em princípios positivistas de ordem, centralismo e controle. Abandonou a Comissão em 1895, dois anos antes da inauguração da cidade, queixando-se dos interesses políticos e econômicos em detrimento dos estudos técnicos.

[5] Fundador da Sociedade Francesa de Urbanismo, Alfred Agache defendia “novas formas de pensar o urbanismo”, com “mais cientificidade”, visando planejar a cidade para o seu futuro. A partir da influência positivista de fazer ciência, enxergava a cidade como um organismo vivo e completo, sendo o urbanismo uma espécie de “cura” para todos os “males urbanos” (Almeida, 2012:55-56).

[6] A Le Corbusier deve-se a consolidação de outro ideal positivista no país, permitindo ao Estado Novo unificar - através do arquiteto Lúcio Costa, fundador do serviço de patrimônio cultural e do Movimento funcionalista brasileiro - (Cardoso, 1996), o antigo e o novo, memória colonial e arquitetura modernista, passado e futuro, que constituirá verdadeiro mito fundador (Chauí, 2000) da arquitetura moderna brasileira.

Será o movimento nacional pelas Reformas de Base<sup>[7]</sup>, no início dos anos 60 do século XX, que dará ao planejamento urbano brasileiro sua primeira oportunidade de apresentar uma proposta de organização territorial do país, coerente com a ideologia desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A persistência do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ao manter negociações com o governo após o golpe militar (Serran, 1976), demonstra a fragilidade política da proposta perante os objetivos econômicos de inserção internacional capitalista que a Ditadura apresentava como projeto para a nação.

O Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo (SERFHAU), braço técnico do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi o espaço oferecido para que significativa parcela de profissionais conservasse vínculos com o Estado. A longa vida do SERFHAU demonstra que, apesar da interrupção da ordem democrática, em 1964, não houve ruptura do Estado com os ideais reformistas da ideologia positivista; pelo contrário, essa relação vai se manter via monopólio do saber técnico, permitindo às entidades profissionais das camadas médias controle tecnocrático da sociedade que, intermediárias da gestão militar, transformam-se “num falso alter do Estado” (Oliveira, 1990: 64).

*Quando a definição de uma política de habitação popular particularizou a questão do tamanho da casa e do número de cômodos, foi a organização dos arquitetos quem assumiu a tarefa de dizer o que era bom e o que era ruim (Oliveira, 1990: 63).*

A manutenção do projeto desenvolvimentista populista, então definitivamente comprometido com o capital monopolista internacional (Fernandes, 2005), dar-se-á através da ideologia do Brasil Grande e sua pretensão imperialista interna e na América do Sul. Escorada na frágil hegemonia burguesa, a ditadura justifica a negação da política por razões de “segurança nacional” e encontra na tecnocracia sua substituta natural, reforçando o papel estratégico das camadas médias. Os Planos Diretores Municipais do SERFHAU serão seus correspondentes na política urbana, mas, ao se relacionar com bases locais clientelistas e populistas, preservadas por estratégia polí-

[7] Plataforma de desenvolvimento nacionalista do Partido Trabalhista Brasileiro, no final dos anos 1950, as Reformas de Base - agrária, bancária, educacional, tributária, administrativa - ganharam força no governo João Goulart e, em evento com mais simbolismo do que bases sociais, o Instituto de Arquitetos do Brasil lançou em 1963 a proposta da Reforma Urbana, impregnada de confiança positivista no planejamento estatal.

tica dos militares, consolidam desigualdades socioespaciais (Burnett, 2009). A tragédia urbana, agravada pelos planos diretores tecnocráticos, sem correspondência com a prática real do poder territorial, tem seu contraponto no serviço que prestou aos interesses fundiários e imobiliários, expandindo o perímetro urbano que viabilizou os grandes empreendimentos do BNH (Burnett, 2011).

O malogro da experiência dos Planos Diretores da ditadura foi incapaz de alertar o campo profissional quanto aos limites da ação estatal e, ainda não encerrado o regime militar e após um período em crise, já ressurgiu o planejamento urbano reformista, agora em duas correntes, uma humanista-desenvolvimentista, relacionada com a herança do Padre Lebrez, que subordina a reprodução das classes trabalhadoras ao desenvolvimento capitalista no país e busca, através de postos na burocracia estatal, direcionar as ações do Estado para o equilíbrio político entre capital e trabalho; a outra tendência, crítica-engajada, que assume um compromisso político com as organizações populares e desenvolve análises marxistas da dinâmica urbana, centra sua proposta em políticas distributivas, mas mantém a crença na neutralidade do direito e na racionalidade do Estado. (Ribeiro e Cardoso, 1996; Baldez, 2003; Burnett, 2011). A base comum dessas correntes é o *participacionismo* popular, defendido por uma imensa constelação de planejadores urbanos, dos mais variados matizes, inclusive de setores do governo militar.<sup>[8]</sup> Na democratização do país, essas tendências percorrerão caminhos distintos, mas com o descenso dos movimentos populares, perigosamente irão se assemelhar.

### Reestruturação capitalista e o impasse do planejamento urbano positivista

A nova correlação de forças políticas mundiais, consolidada no último quartel do século XX, a partir das derrotas das experiências do socialismo real, desenvolvimento das forças produtivas e supremacia do capital financeiro, permitiu uma agressiva ação conservadora, que avançou sobre direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, agora em franco refluxo. Desemprego massivo nas cidades e aumento da taxa de exploração do trabalho vão se somar ao projeto neoliberal de “enxugamento” do Estado social

[8] Tema da Revista Brasileira de Planejamento (1976 a 1978) e Espaço e Debates (a partir de 1981), a participação popular consagrou-se como mediadora dos conflitos urbanos, agravados no final do regime militar, tendo sido incorporada em 1979 ao Programa de Erradicação de Sub-habituação (PROMORAR) do BNH, sob gestão do Ministro do Interior, General Mário Andreazza, pré-candidato a presidente em 1984.

para penalizar mais ainda a vida cotidiana das camadas populares (Maricato, 1996).

Nesse contexto, o planejamento urbano pós-moderno assume caráter hegemônico, privilegiando espaços favoráveis à acumulação e reprodução capitalistas, sobre as bases da cultura da diversidade e da competência individual (Harvey, 2004). Com a política populista enfraquecida e sem apoio ideológico do desenvolvimentismo, tendo no novo Planejamento Estratégico (Vainer, 2000) a resposta capitalista neoliberal, o novo ilusionismo positivista para enfrentar o desafio chama-se democracia. Capturada pela hegemonia ideológica do neoliberalismo (Anderson, 1995), a democracia do século XXI oferece os limites legislativos e jurídicos burgueses como espaço de afirmação dos interesses dos trabalhadores, limites estes que, mais que nunca, colocam o Estado no centro das atenções, das estratégias e mesmo da mobilização das camadas populares.

Ela será utilizada, preferencialmente, como base de negociação para, frente ao Estado mínimo neoliberal, manter as esperanças de intervenção estatal em favor do sonhado equilíbrio entre capital e trabalho. Mas, diferentemente dos países europeus, onde nasceu, “sofrendo as dores do parto”, a democracia brasileira surge de indolores procedimentos eleitorais, e não de lutas sociais por afirmação dos excluídos. Assumindo o papel de um novo fetiche, esta democracia é apropriada pelas forças progressistas da mesma maneira em que foram as bandeiras do desenvolvimentismo e do nacionalismo, sem maiores aprofundamentos ou definições quanto à sua historicidade.

E como se reproduz esta proposta no campo do planejamento urbano? Como as demais políticas públicas, através do participacionismo para construção do pacto social, isto é, da união das classes em torno da igualdade urbana e da construção da cidade de todos, que aconteceria através do desenvolvimento urbano. Na essência, um conjunto de bandeiras genéricas sob as quais as classes sociais se abrigariam em uma equidade fictícia, dada pela igualdade jurídica burguesa (Baldez, 2003).

Nesses espaços de negociação, constituídos como esferas públicas, mas por fora dos partidos, representantes dos diferentes setores com atuação no urbano devem se dirigir, aberta e isoladamente, ao Estado. São os espaços institucionais nos quais passa a atuar, preferencialmente, o movimento da reforma urbana que, no processo de democratização do país

e via Assembleia Constituinte de 1988, consolidou-se como Fórum Nacional da Reforma Urbana, assumindo protagonismo nacional na luta por cidades mais justas. Acumulando vitórias eleitorais em prefeituras de inúmeras cidades, negociando a aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, um corpo técnico de urbanistas e juristas progressistas passa a liderar alternativas à política urbana errática dos vários governos de feição neoliberal até que, aliado com o movimento sindical e o recém-constituído partido dos Trabalhadores, conquista o poder federal em 2003. Desde então organizados principalmente em torno e dentro do Ministério das Cidades, órgão que o próprio Movimento havia demandado e estruturado, “os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional onde muitas lideranças foram alocadas” (Maricato, 2013b: 23) e o Fórum será partícipe na elaboração de políticas nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano (Maricato, 2005).

Apesar da perda política do Ministério em 2005, usado como moeda de troca e transformado em “balcão de negócios” no contexto da crise do chamado “mensalão”,<sup>[9]</sup> o núcleo técnico do FNUR decide manter-se na direção das Secretarias Nacionais, levando adiante as Conferências das Cidades e a Campanha dos Planos Diretores Participativos, de amplas repercussões (Rolnik, 2009), mas infrutíferos resultados concretos (Burnett, 2011), verdadeiras *vitórias de Pirro* da FNUR.

*Temos leis festejadas no mundo todo, temos Planos Diretores em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes com instrumentos jurídicos inovadores, temos conhecimento técnico, temos experiência acumulada, mas nossas cidades estão piorando [...] Reconhecer que depois de muitas conquistas institucionais nossas cidades estão piorando e que fomos atropelados pela voracidade do “boom” imobiliário, em sua versão periférica, é difícil, mas necessário (Maricato, 2013a: 49-50).*

Comprovando a perda de protagonismo do Ministério das Cidades, a derrota seguinte, em 2009, ocorreu com o lançamento do programa *Minha Casa, Minha Vida* - PMCMV, elaborado sob o comando do Ministério do Planejamento, à margem do recém aprovado Plano Nacional de Habitação. Com 97% do

*subsídio público da União e do FGTS,<sup>[10]</sup> “destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas”, o PMCMV representou a “privatização da política habitacional nacional” (Arantes e Fix, 2009), com seus inúmeros impactos socioambientais, já largamente estudados e comprovados. Do ponto de vista da luta por cidades mais justas, o PMCMV foi decisivo para aprofundar o isolamento político do movimento, que sucumbe ao fortalecido clientelismo dos políticos conservadores locais, desde sempre em franca aliança com interesses imobiliários (Burnett, 2009). A ideologia da casa própria, sempre utilizada pelo Estado capitalista para dividir os trabalhadores (Harvey, 1988), mais uma vez comprovou sua eficácia e, apropriando-se da bandeira do déficit habitacional, passou a mobilizar as camadas populares em torno do consumo e do individualismo possessivo.*

Sem coordenação nacional desde a perda do Ministério das Cidades, o Movimento tem sido incapaz de oferecer alternativas políticas à conjuntura adversa, concentrando sua atuação nos colegiados institucionalizados, de onde reclama a efetivação da genérica *função social da cidade*<sup>[11]</sup> ou demanda recursos para produção habitacional via associações, numa clara tentativa de disputar com o mercado a oferta de propriedade privada aos trabalhadores.

A incorporação de valores positivistas, na perspectiva de dignificar o lugar da população excluída da cidade, é uma verdadeira redução do conceito de direito à cidade elaborado por Lefebvre (2001) que, longe de se resumir ao acesso a serviços e infraestrutura, tinha como metas empoderamento popular, possibilidade de autonomia e revolução urbana (Kapp, 2012).

## Conclusões

A estratégia adotada pelo movimento da reforma urbana, desde o início deste século sob hegemonia intelectual de profissionais das camadas médias, abrigados sob as asas do Estado, então gerido por um governo popular, comprova os limites impostos pela ideologia positivista à luta pelo direito à cidade no

[9] Mensalão, nome dado ao escândalo que se abateu sobre o primeiro mandato do Presidente Lula, em 2005, levando o PT a constituir nova base aliada no Congresso Nacional com partidos conservadores, ocasião em que o Ministério das Cidades foi usado como moeda de troca para assegurar maioria na Câmara Federal.

[10] FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, fundo de desemprego constituído por depósito mensal, por parte da empresa, de 8% do salário do empregado.

[11] Presente na Constituição Federal de 1967, a “função social da propriedade” foi ampliada para toda cidade na Carta Magna de 1988, limitando por decreto a especulação imobiliária. As penalizações do Estatuto da Cidade, de 2001 – aumento do imposto territorial urbano e desapropriação com títulos da dívida pública – dependem de regulamentação das Câmaras Municipais que entravam sua efetivação por interesses privados.

Brasil (Burnett, 2011). Como o “coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecida” (Maricato, 2013b: 23), o movimento dividiu-se entre a abstrata “função social da cidade” e a concretude do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), perdendo suas bases populares, seduzidas pelo acesso ao consumo de valores de troca. Limitados ao espaço do governismo e às garantias do direito burguês, os últimos esforços do movimento focaram na efetivação dos Planos Diretores Participativos e na execução de conjuntos habitacionais para associados, com grupos mais à esquerda, liderando pontuais ocupações de imóveis em áreas centrais das grandes cidades do país, consolidando o afastamento das bases sociais e possibilitando a cooptação de lideranças locais pela política tradicional.

Graças à desorganização popular, as insatisfações locais expressas nas manifestações urbanas de junho de 2013 (Maricato, 2013b) tornaram a ofensiva conservadora letal para o governo popular: omissos do cotidiano das cidades, pois envolvidos prioritariamente com políticas e programas nacionais, as lideranças populares – e não apenas de luta urbana – deixaram campo aberto para manipulação da insatisfação social, pois “o caminho escolhido pelo ciclo do PT e sua estratégia desarmou a classe trabalhadora e sacrificou sua independência pela escolha de uma governabilidade de cúpula” (Iasi, 2013: 46).

A fragilidade exposta pela esquerda incentivou a reação e, sob o comando de setores do judiciário e a ressonância da mídia monopolizada por grupos conservadores, toda a insatisfação urbana expressa nas chamadas Jornadas de Junho, foi cooptada pela direita (Viana, 2013) e o debate nacional contra o governo passou a centrar sua crítica em incompetência e corrupção, valores caros para as camadas médias que sensibilizaram até mesmo trabalhadores precarizados. As eleições de 2014, que reelegeram Dilma Rousseff por reduzida vantagem, foi a senha para a investida final: sem apoio no Congresso Nacional e sem bases populares, a destituição do enfraquecido governo popular ocorreu sem maiores comoções sociais, apesar da pauta da oposição, restritiva de direitos sociais.

Desafiado a recomeçar, o movimento urbano no Brasil dependerá de reflexão e autocrítica, imprescindíveis para reconstituição de suas bases e retomada consciente da luta em favor de cidades mais justas.

## Referências

- “Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais”. (1981). Espaço e Debates, 1 (4): 137-173.
- ALMEIDA, D.V. (2012). A afirmação do urbanismo como ciência moderna, sob a influência do pensamento geográfico: a presença de Alfred Agache nas cidades do Rio de Janeiro e Curitiba. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia. Consultado em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-8Z4PLC/1/daniel\\_vater.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/MPBB-8Z4PLC/1/daniel_vater.pdf)
- ANDERSON, P. (1995). “Balanço do neoliberalismo”. Em: E. Sader e P. Gentili (orgs.), Pós-neoliberalismo: políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 9-23.
- ARANTES, P. e FIX, M. (2009, julho 29). “Pacote habitacional de Lula é a privatização da política urbana”. Correio da Cidadania. Consultado em: <http://www.correiocidadania.com.br/politica/3560-29-07-2009-pacote-habitacional-de-lula-e-a-privatizacao-da-politica-urbana>
- BALDEZ, M. L. (2003). “A luta pela terra urbana”. Em: L.C.Q. Ribeiro e A. L. Cardoso (orgs.), Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, FASE, pp. 71-92.
- BOSI, A. (1992). Dialética da colonização. São Paulo: Companhia das Letras.
- BURNETT, F. L. (2009). “As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial”. Em Pauta, 6 (24): 99-112. <https://doi.org/10.12957/rep.2009.522>
- BURNETT, F. L. (2011). Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Annablume.
- CARDOSO, A. L. (1996). “O urbanismo de Lúcio Costa: contribuição brasileira ao concerto das nações”. Em: L. C. Q. Ribeiro e R. Pechman (orgs.), Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 95-122.
- CHAUÍ, M. (2000). Brasil, mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- CONNIFE, M. L. (2006). Política urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1925-1945. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COSTA MATOS, A. S. M. (2009). “Estado de exceção e ideologia juspositivista: do culto do absoluto ao formalismo como garantia do relativismo ético”. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, 54: 11-48. Consultado em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/90/84>
- FERNANDES, E. (2010). “Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para reforma urbana en Brasil”. Eure, 36 (109): 143-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300006>
- FERNANDES, F. (2005). A revolução burguesa no Brasil. Rio de Janeiro: Globo.
- HARVEY, D. (1988). “O capital, o trabalho e o conflito em torno do ambiente construído em sociedades de capitalismo avançado”. Espaço e Debates, 1 (6): 6-35.
- HARVEY, D. (2004). A condição pós-moderna. São Paulo: Loyola.
- IASI, M. L. (2013). “A rebelião, a cidade e a consciência”. Em: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 41-46.
- KAPP, S. (2012). “Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole”. Cadernos Metrópole, 14 (28): 463-483. Consultado em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14818>
- LEFEBVRE, H. (2001). Direito à cidade. São Paulo: Centauro.
- LÖWY, M. (2007). As aventuras de Karl Marx contra o barão de Munchausen. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. São Paulo: Cortez.
- MARICATO, E. (1996). Metrôpole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec.
- MARICATO, E. (2005, agosto 15). “Um balanço”. Carta Maior. Consultado em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Um-balanco/20892>
- MARICATO, E. (2013a). “Cidades no Brasil: neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório”. Revista Política Social e Desenvolvimento, 1 (1): 16-56. Consultado em: <https://revistapoliticasocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista01.pdf>
- MARICATO, E. (2013b). “É a questão urbana, estúpido!” Em: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 19-26.
- NYGAARD, P. D. (2005). Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: UFRGS.
- OLIVEIRA, F. (1981). Elegia para uma re(li)gião. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. (1990). “Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil”. Em: S. Laranjeira (org.), Classes e movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Hucitec, pp. 43-79.
- RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO, A. L. (1996). “Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil”. Em: L. C. Q. Ribeiro e R. Pechman (orgs.), Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 53-78.
- ROLNIK, R. (1988). “São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política”. Em: L. Kowarick (org.), As lutas sociais e a cidade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.75-92.
- ROLNIK, R. (2009). “La democracia en el filo de la navaja: límites e posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil”. Eure, 35 (104): 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000100001>
- SERRAN, J. R. (1976). O IAB e a política habitacional. São Paulo: Schema.
- VAINER, C. (2000). “Pátria, Empresa e Mercadoria, Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. Em: O. Arantes, C. Vainer e E. Maricato, A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, pp. 75-103.
- VIANA, S. (2013). “Será que formulamos mal a pergunta?” Em: Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 53-58.
- WEFFORT, F. (1980). O populismo na política brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra.