

# DISCURSO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL.

Dayana Aparecida Marques de Oliveira<sup>1</sup>

## RESUMO

O espaço urbano é produzido de forma complexa e contraditória, fruto da relação de agentes sociais concretos através de suas ações e decisões. A paisagem urbana é a expressão dos conflitos inerentes da relação entre os agentes produtores do espaço, cuja condução é feita pelo modo capitalista de produção. O espaço urbano é um produto social e, por isso histórico, a história acumulada a partir das relações sociais, materializadas no próprio espaço, condicionam e tornam-se fundamentais na reprodução das relações sociais. Neste sentido, o planejamento urbano possui importante papel na produção do espaço urbano, visto que regulamenta e permite determinadas ações e decisões na cidade, as quais encadearão em novas ações e decisões e tornar-se-ão tendência para as relações dos agentes produtores do espaço. Neste sentido, propomos uma breve discussão sobre o planejamento urbano no Brasil, no intuito de apresentar sua importância na produção do espaço, destacando as características do discurso e suas adaptações frente às mudanças sociais, e identificar quais interesses foram predominantemente atendidos e privilegiados. Para tanto recorreremos a uma análise crítica que possibilita identificar de forma geral, as contradições entre discurso e prática presentes no planejamento urbano do Brasil.

**Palavras-chave:** Espaço urbano; planejamento urbano; Brasil.

**Eixo Temático:** [Dinâmica urbana, redes y transporte.](#)

## 1. INTRODUÇÃO

Para SANTOS (1996), o espaço geográfico não pode ser compreendido sem a associação forma-conteúdo, já que, segundo o autor, o espaço é constituído por sistemas de objetos e sistemas de ações, os quais possuem relação de complementaridade e são indissociáveis. O entendimento do espaço se dá, portanto, a partir de sua totalidade, sendo o motor do movimento criado pela sociedade em criar e recriar o espaço.

Compreender o espaço enquanto totalidade é importante porque ela representa a “(...) realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fator qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1976, p. 44). A realidade, portanto, é a totalidade concreta, vai além da soma das partes, compreende também a relação entre elas, por isso, o todo não pode ser petrificado na abstração como o que está além das partes, já que o mesmo se cria na interação das partes.

---

<sup>1</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho, campus de Presidente Prudente – SP, Brasil. Integrante do GEDRI (Grupo de Estudo em Desenvolvimento Regional e Infraestrutura) e bolsista da FAPESP.

SOUZA (1988) ressalta que a sociedade ao passar por mudanças, modifica seu espaço, pois reflete nele suas próprias transformações as quais geram novas necessidades a serem atendidas, isto é, a sociedade é dinâmica e sua transformação fica testemunhada no espaço como acumulação de tempo que é representada pelas formas.

CARLOS (1999, p. 62) apresenta que “(...) ao produzir sua vida (sua história, a realidade), a sociedade produz, concomitantemente, o espaço geográfico”. Para ela, a materialização da produção do espaço geográfico revela e é fruto da contradição entre produção espacial coletiva e apropriação privada, o espaço é, portanto, produto e condição para a reprodução das relações sociais; a sociedade produz coisas no espaço e produz o espaço como mercadoria, o qual na sociedade capitalista se caracteriza cada vez mais como tal.

Segundo CORRÊA (2005), a produção e consumo do espaço urbano ocorrem a partir da ação dinâmica e ao mesmo tempo complexa de agentes sociais concretos. Esses agentes representam distintos interesses (da iniciativa privada, da sociedade civil e do poder público), os quais materializados refletirão na paisagem. As estratégias dos agentes produtores do espaço urbano variam no tempo e no espaço, a relação entre eles torna-se mais complexa ao passo que os interesses que representam podem ser opostos e/ou iguais, acirrando ainda mais a disputa ou colaborando para a formação de alianças. A materialização das ações no espaço altera seu conteúdo, por isso o espaço herdado (fruto da história local) expressa as desigualdades inerentes das ações dos agentes que o produzem, imprimindo “(...) um padrão de organização do território e da força de trabalho” (VITTE, 2003, p. 232).

No entanto, ao ser produzido, o espaço também produz relações, sua história acumulada é determinante nas ações e decisões do presente e condicionante para as do futuro; isso porque a produção do espaço urbano vai além da base material, pois “... o que se produz também são as relações sociais, uma ideologia, uma cultura, valores, costumes, etc.” (CARLOS, 1999, p. 63).

Tratar sobre produção do espaço, nos leva a refletir acerca da problemática espacial e as novas contradições que o desenvolvimento do capitalismo impõe ao espaço. Essas novas contradições são pontuadas por CARLOS (1999, p. 65) “(...) entre o público e o privado, espaço do consumo – consumo do espaço, abundância relativa da produção – novas raridades, fragmentação – globalização do espaço”.

LEFEBRE (1972) diferencia dois tipos de produção, sendo a primeira no sentido amplo e, a segunda no sentido restrito, onde esta apóia aquela e designa sua base material. Assim, a cidade trás em sua dimensão material papéis que desempenha na divisão social do trabalho, mas também dos que desempenhou, criando continuamente as condições para as que poderá vir a desempenhar. Há possibilidade ainda de alteração no espaço para adequação a determinado período em que certas necessidades específicas precisam ser atendidas.

O espaço articula duas dimensões: a de localização e, a que dá conteúdo à localização (CARLOS, 1999). Neste sentido, fica explícito que determinada localização só é valorizada ou não, de acordo com o conteúdo que ela agrega. Esse é um fato de grande relevância, já que o conteúdo é fruto da escolha de agentes envolvidos na produção do espaço, cuja referência está na acumulação desigual de tempos e, determina o preço das localizações.

O consumo do espaço se dá, dentre outras coisas, a partir do usufruto das localizações, bem como do acesso que se tem a elas, que pode ser analisado, a partir circulação e da possibilidade do indivíduo em se deslocar na cidade e, portanto, usufruir dela. No entanto, há desigualdade neste consumo, já que nem todos possuem as mesmas condições de mobilidade e acessibilidade devido ao modal de transporte que utilizam associado aos padrões locacionais.

Os espaços de consumo criados para o consumo do espaço redefinem um tipo de segregação espacial a partir do uso, atraindo o consumidor, diferenciando e produzindo uma nova centralidade (CARLOS, 2001). A acessibilidade dos cidadãos a esses espaços é um importante ponto para o estudo da produção do espaço urbano porque deixa explícita a distinção entre ricos e pobres e suas condições de mobilidade, o pode ser entendido como resultado da produção desigual do espaço, em que o planejamento urbano tem importante papel.

## **2. O PLANEJAMENTO URBANO**

O planejamento é um dos elementos fundamentais para compreender a produção do espaço urbano, pois ele expressa as ações e decisões dos agentes produtores do mesmo. Na busca pela manutenção de seus interesses, produzem o espaço de maneira desigual e contraditória, tal como a própria sociedade capitalista em que os interesses individuais se

sobressaem sobre o coletivo e o público, o que pode ser visto na própria cidade, bem como nas leis que dela fazem parte, dentre as quais destacamos neste trabalho, o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano.

Segundo SOUZA (2010) o planejamento remete ao futuro, significa tentar simular os desdobramentos de um processo, no intuito de precaver-se dos problemas e de aproveitar da melhor forma os benefícios, por isso é importante distinguir planejamento e gestão. Estas são ferramentas imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento sócio-espacial, cuja expressão se dá a partir da “(...) melhoria de vida e um aumento da justiça social” (SOUZA, 2010, p. 75).

Para HARVEY (1980), apesar de seguir outros critérios, a essência da justiça social segue respectivamente: necessidade; contribuição ao bem comum e mérito.

A necessidade é um conjunto relativo – porque não é constante – está sempre se transformando. Harvey cita nove delas, dentre as quais está o transporte. A contribuição ao bem comum pressupõe pensar no coletivo. O mérito “(...) pode ser traduzido num contexto geográfico como uma alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade social e natural do meio” (HARVEY, 1980, p.91)

O conceito de justiça social é pensado por Harvey aplicado ao território e à região. Para alcançar a justiça social é necessária uma forma de organização social, política e econômica apropriada. No território uma das possibilidades seria encontrar uma forma socialmente justa de determinar as fronteiras dos territórios e um modo justo de alocar os recursos para ele.

A partir do exame dos princípios de justiça social chega-se ao conceito de justiça social territorial: a distribuição de renda deveria localizar dentro dos territórios a necessidade da população e a mobilização de recursos necessários em diferentes esferas para suprir as necessidades dos territórios. Diante desses aspectos gerais, Harvey alerta que ainda precisam avançar, mas estabelecimento deles é início para isso.

No espaço intra-urbano a justiça social deve ser analisada tendo em vista as desigualdades expressas na própria paisagem urbana, cuja origem se dá na divisão social do trabalho e que tem na renda um importante elemento de diferenciação, a qual possibilita aos cidadãos o consumo de determinadas mercadorias, equipamentos e do próprio espaço. A nosso ver, o conceito de justiça social aplicado à cidade vem no sentido de tentar contribuir com uma melhor distribuição de renda a partir da disposição mais equitativa dos meios de consumo coletivos, de forma a proporcionar maior acessibilidade aos cidadãos,

por meio de condições satisfatórias de mobilidade através da reestruturação do sistema de transporte coletivo.

O planejamento urbano tem muito a contribuir para o entendimento dessas questões, possui importante papel para o desenvolvimento sócio-espacial, em que a justiça social é um dos objetivos. No entanto, é mister ressaltar que o planejamento (assim como a gestão) não é neutro, é a expressão da sociedade, por isso contém ideologias e interesses. Interesses que os agentes produtores do espaço lutam para assegurá-los.

O planejamento não se limita ao urbanismo ou desenho urbano, ao contrário vai além deles. Em seu livro “Mudar a Cidade”, Marcelo Lopes de Souza (2010) apresenta uma tipologia, que contém nove planejamentos, diferenciando-os a partir de oito critérios. Nessa tipologia destacamos o planejamento físico-territorial, o planejamento sistêmico e as perspectivas mercadófilas. Assim fizemos, pois estes possuem características relevantes que ajudam a compreenderem o planejamento no Brasil.

O planejamento regulatório é aquele em que o Estado utiliza seus poderes para disciplinar a expansão urbana e o uso da terra; compreende o planejamento físico-territorial e o planejamento sistêmico. O primeiro é também o que os anglo-saxões denominam de *blueprint planning* e consiste na elaboração de planos de ordenamento espacial para alcançar a ‘cidade ideal’, essa tendência vista no Brasil, durante o estabelecimento dos planos de melhoramentos e embelezamentos que, segundo VILLAÇA (1999) vão de 1875 a 1830. O segundo é uma crítica ao planejamento físico-territorial; surge por volta da década de 1960 e possui influência da Teoria geral dos Sistemas. A perspectiva sistêmica do planejamento regulatório apresenta duas posições: a dos que defendiam o planejamento como sucessão de subprojetos e as que eram adeptos de um enfoque mais abrangente. O *systems planning*, pode ser visto no Brasil como tendência com o planejamento integrado e os superplanos, nos anos de 1960 e 1970. Apesar de não apresentar mudanças na idéia central, o que distingue o planejamento físico-territorial do planejamento sistêmico é a racionalidade, já que a ênfase era saber o funcionamento das cidades e das regiões, possibilitando abertura para a cientifização do planejamento, que passa a ser visto enquanto processo.

As perspectivas mercadófilas vêm em contraposição ao planejamento regulatório, apesar de que este último não desapareceu, surgiram juntamente com ele novas tendências, as quais viam a necessidade de adaptar-se ao capital, no sentido não de tentar domesticá-lo, mas de se adaptar a ele. Para isso foi necessário a ação mínima do Estado e o

estabelecimento de parcerias público-privadas. O planejamento mercadófilo compreende três subtítulos: *trend planning*, *leverage planning* e *private-management planning*. Caracteriza-se por uma visão conservadora empresarialista, todavia não se pode confundir-lo com planejamento estratégico.

Existem versões diferentes de planejamento estratégico, no entanto, elas têm em comum a identificação dos grupos de interesse envolvidos, na tentativa de “(...) costurar alianças e/ou de promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes” (SOUZA, 2010, p. 138). Todavia essa tentativa é feita no ambiente empresarialista de forma acrítica perante o *status quo* capitalista, adicionado a isto, as alianças têm maior peso para a garantia dos interesses empresariais. SOUZA (2010) salienta que o que sobressai neste discurso ideológico é a busca em convencer que o favorecimento dos interesses empresariais gera benefícios para o coletivo, principalmente no que tange a geração de empregos e maior circulação de riquezas. Mas, na verdade, o que está em jogo é “(...) o atendimento de demandas específicas, razoavelmente predefinidas relativas aos interesses do capital imobiliário e outros segmentos dominantes”. (p. 139)

Ao escrever sobre o planejamento, VAINER (2000), destaca as características da cidade, adquiridas a partir da visão do planejamento estratégico. Para ele a cidade torna-se pátria, empresa e mercadoria. A cidade vista como mercadoria pode ser vendida e comprada (há possibilidade de transformar a pobreza em ambiente e em entorno); a cidade enquanto empresa é vista como uma “(...) unidade de gestão e negócios” (p. 86) - em que pauta-se na parceria público-privado, influenciando no processo de decisão do planejamento, por isso Vainer afirma que a cidade enquanto empresa é a negação da cidade como espaço político - e; enquanto pátria, a cidade ligada à ideologia que associa consciência de crise e patriotismo da cidade. Ao analisar os argumentos do autor, entendemos que o fato do patriotismo da cidade não anula a cidade vista como mercadoria e empresa, ao contrário fortalece essa visão, como a cidade que necessita de um projeto empresarial “rumo ao progresso”. Aí encontramos uma mostra do discurso ideológico.

No entanto, SOUZA (2010, p. 137) ressalta que o planejamento estratégico, apesar de caracterizar-se como conservador empresarialista, “(...) pode-se ver a linha do ‘planejamento estratégico situacional’ de Carlos Matus (...)” que “(...) mostra uma distância em relação ao ambiente conservador”. Ressalta ainda que, no Brasil, o caráter politizado do planejamento inspirado no ideário da Reforma Urbana, apresenta uma

proximidade com o planejamento estratégico situacional de Matus, embora ela não fique explicitada.

## **2.1 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

O planejamento urbano no Brasil passou por algumas mudanças acompanhando as mudanças históricas do país. VILLAÇA (1999) ao tratar sobre a história do planejamento urbano, apresenta três períodos, cuja importância se fez notável, a qual permite analisar o caráter do mesmo. Os períodos destacados pelo autor compreendem: 1875 – 1930; 1930 a 1990; e de 1990 em diante.

No período compreendido entre 1875 e 1830, o autor destaca as obras de embelezamento e melhoramento feitas principalmente nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Este é um planejamento de origem renascentista, cuja ênfase está na beleza monumental e possui como um de seus exemplos mais ilustrativos a City Beautiful de Washington. No Brasil, em meados na década de 1930 esse tipo de planejamento representava a ação concreta do Estado, com objetivos que não condiziam com o discurso. Villaça destaca que “Foi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (lato sensu) brasileiro” (p. 193). Ao dar o exemplo do Rio de Janeiro, o autor afirma que, já no início do planejamento no Brasil, constatou-se que “(...) os interesses imobiliários estavam por detrás dos grandes projetos urbanos, os quais patrocinavam, discutiam, defendiam ou atacavam”. (p.195)

O segundo período da história do planejamento urbano no Brasil vai de 1930 a 1990, Villaça dá ênfase à evidência do discurso dominante, o qual se baseava na tentativa de esconder a origem dos problemas, atribuindo ao planejamento à função de solucioná-los, os problemas eram, portanto, entendidos como fruto do crescimento caótico, para os quais a solução estaria no planejamento com técnicas e métodos bem definidos. Para o autor, “Essa é a tendência do planejamento que ainda perdura” (VILLAÇA,1999, p. 183).

Assim, com o passar dos anos, o planejamento vai se tornando cada vez mais próximo dos interesses dos agentes ligados à iniciativa privada, seus traços tomam forma a cada adequação (necessária) no discurso dominante para manter o *status quo*, atribuindo ao planejamento um caráter ideológico.

Com a construção dos planos, o discurso se tornou cada vez mais hegemônico, todavia, com o processo de urbanização e a conseqüente intensificação da desigualdade,

sugiram movimentos urbanos que passaram a contestar esse discurso “(...) especial e precisamente naqueles setores nos quais ela vinha tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliário e no do sistema viário e de transportes” (VILLAÇA, 1999, p. 204). Diante de tal situação, a classe dominante adaptou seu discurso à nova realidade, essa iniciativa é apontada por Villaça como a gênese planejamento integrado, o qual desencadeou os superplanos. Surge uma nova maneira de formular o planejamento em substituição aos antigos planos de “melhoramento e embelezamento”, com o objetivo de abranger os aspectos gerais da cidade e seus problemas, denominado “plano geral”. Os primeiros planos surgiram na década de 1930 com os planos Agache no Rio de Janeiro e Prestes Maia em São Paulo, a principal novidade desses planos era o destaque para a infraestrutura, principalmente a de saneamento e transportes.

O plano Agache, do Rio de Janeiro é o primeiro a usar a expressão plano diretor. No Brasil, o plano diretor se difunde a partir da década de 1940, é substituído por outros nomes a partir de 1960, período que estendeu-se até o fim da década de 1980, passando pelo período ditatorial em que foram associados à tecnocracia, volta a ter o nome original com a Constituição de 1988.

O discurso do plano diretor e do urbanismo multidisciplinar gera o “plano-discurso”, assim chamado por VILLAÇA (1999). Para o autor, os planos representaram três diferentes períodos no Brasil, entre os anos de 1930 a 1990: Urbanismo e plano diretor (1930-1965 – apresentado anteriormente); do planejamento integrado e dos superplanos (1965-1971) e dos planos sem mapa (1971-1992).

O planejamento integrado trazia no discurso dos que o defendiam, a necessidade de ver a cidade além de seus aspectos físicos, dessa forma o argumento era que “Os planos não podem limitar-se a obras de modelagem urbana; eles devem ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região” (VILLAÇA, 1999, p. 212). O Planejamento integrado não se insere na esfera política, mas na ideológica porque se limita ao discurso não atingindo a ação real do Estado.

O apogeu técnico, no entanto, vem com os superplanos, que, devido à abrangência aproximaram-se muito mais de recomendações para criação de outros planos, distanciando o plano e suas propostas, da possibilidade de implantação.



No início da década de 1970, mas especificamente no ano de 1971 é aprovada a lei nº. 7.688 que instituía o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), esse plano caracteriza o terceiro período dos planos no Brasil, em que eles passam de técnicos e sofisticados a simplórios. Villaça apelida-os de planos sem mapa, essa expressão adotada pelo autor busca designar o plano enquanto nova adaptação da ideologia dominante em seu discurso “(...) apenas objetivos, políticas e diretrizes”, essa é uma estratégia interessante porque tenta esconder as disputas e os conflitos, já que “(...) a idéia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de ‘posterior detalhamento’, e isso nunca ocorre”. (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Nos anos oitenta devido à influência neoliberal, o endividamento e estagnação econômica, o planejamento regulatório perde força. Este período, segundo SOUZA, (1988, p. 70), caracterizou-se por “(...) tentativas formalistas e funcionalistas de planejamento, traduzidas na filosofia dos planos diretores, com suas propostas de planejamento, e nos múltiplos planos regionais e estaduais”.

No entanto, no fim dos anos de 1980 novas possibilidades surgiram através da Constituição de 1988 a qual representou um avanço na possibilidade do Plano Diretor ser um instrumento que define se a propriedade está ou não cumprindo sua função social. Por esse motivo, o último período que Villaça apresenta, sobre a história do planejamento no Brasil, compreende a década de 1990 em diante e, para ele, representa uma reação às formas anteriores de planejamento, pois trás uma nova visão baseada na retomada dos planos diretores e da maior democratização da gestão urbana, sendo assim admite que o processo de politização do planejamento no Brasil só tem início neste século.

Foi a partir da implantação que os resultados causados pelo planejamento tiveram a possibilidade de serem acompanhados de perto pelo poder público municipal. Com isso, os municípios brasileiros passaram a ser vistos como unidades de planejamento no espaço, sendo que ao poder público local foi dada maior autonomia em relação ao gerenciamento de seu ordenamento territorial, por meio do estabelecimento do Plano Diretor<sup>2</sup>, o que proporcionou responder de maneira mais efetiva às necessidades da população (RODRIGUES, 2005).

Todavia, existem obstáculos para a implantação dos princípios contidos no Estatuto da Cidade, esses obstáculos são colocados, pois os interesses entre os agentes que

---

<sup>2</sup> O Plano Diretor normatiza os princípios presentes no Estatuto da Cidade, na escala municipal e, consiste em uma lei obrigatória para municípios com mais de vinte e mil habitantes.

coexistem na cidade são distintos. SOUZA e RODRIGUES (2004) apontam os obstáculos como sendo de natureza política, econômica e sociopolítica. SILVA (2003) acredita que o Estatuto da Cidade alcançará a plenitude quando incorporar políticas de caráter distintos, dentre muitas que menciona está à política de transporte.

Apesar dessa nova direção que toma o planejamento no Brasil, a partir de 1990, SOUZA e RODRIGUES (2004) afirmam que é nessa década, que o planejamento consolida seu caráter mercadofílico, pautado na defesa dos interesses individuais em detrimento do público e do coletivo. Isso se deve a aproximação cada vez maior entre o poder público e a iniciativa privada.

Observando todas as questões abordadas até o presente momento, concordamos com MARICATO (2002), que o centro da questão urbanística brasileira é o fundiário e o imobiliário, portanto, a mudança da presente estrutura seria possível no cumprimento de um dos principais princípios previsto no Estatuto da Cidade: o cumprimento da função social da terra e o investimento público equitativo na cidade.

Além do Plano Diretor, a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano possui grande importância no planejamento, visto que é a partir dela que determinadas zonas da cidade são caracterizados por certos usos e, assim, são ocupados. O zoneamento, igualmente o Plano Diretor expressa o conflito de interesses dos agentes produtores do espaço urbano; quando não é discutido amplamente com a população, os interesses individuais prevalecem em detrimento dos interesses coletivos, visto que a definição de uso e ocupação de determinadas áreas contribui com o desenvolvimento socioeconômico da zona correspondente, embutindo a valorização imobiliária (DUARTE, 2007).

Atualmente, o zoneamento da maior parte das cidades brasileiras assemelha-se ao que foi incorporado ao processo de planejamento nos Estados Unidos, estando ligado aos interesses relacionados à afirmação da segregação social (SOUZA e RODRIGUES, 2004) e a valorização imobiliária. Segundo FELDMAN (2005, p. 113), “A estrutura administrativa na qual opera é frágil e suscetível aos interesses privados”. A autora indica que essa referência de zoneamento foi aplicada na cidade de São Paulo, na década de 1940, cujo surgimento se deu apenas para garantir uma velha ordem. Neste sentido, VILLAÇA (1999) aponta que o surgimento do zoneamento no Brasil, ocorreu como solução de problemas e é correspondente aos interesses característicos das elites.

No Brasil, as críticas feitas ao zoneamento ocorrem segundo MARICATO (2002), porque grande parte das edificações não corresponde ao que está determinado em lei; há

ampliação do mercado privado em direção às camadas mais baixas, a questão ambiental não é relevante como deveria, a aplicação da lei é difícil por causa de interesses políticos, as potencialidades locais não são consideradas e há contribuição da lei para a segregação e a ilegalidade.

A lei de zoneamento não deveria levar, necessariamente, à afirmação da desigualdade e da segregação, como se dá entre nós. A operação interligada poderia construir uma possibilidade de exceção em determinadas situações muito específicas e não uma brecha para burlar o zoneamento (...) (MARICATO, 2002, p. 95).

Apesar disso, a autora afirma que o zoneamento deve propiciar o direito à cidade com medidas que levem em conta as necessidades primeiras da sociedade, dentre as quais se destacam neste estudo, a localização dos meios de consumo coletivos e o acesso a eles através do transporte, cuja potencialidade de circulação pode permitir ou não, dependendo da forma como está organizado mais acesso a população (sobretudo a mais pobre) aos espaços da cidade.

FELDMAN (2005) apresenta diferentes experiências de zoneamento, baseadas nos exemplos dos Estados Unidos e da Alemanha, os quais o consolidaram enquanto instrumento de planejamento ao longo dos anos de 1920. Na Alemanha, o zoneamento surgiu como um novo método de projetar as cidades, no intuito de atuar como base para sua organização, isso ocorreu por causa dos problemas resultantes da guerra e da crise econômica, já que a partir deste contexto, a questão urbana assume grande importância embasada em finalidades sociais, prova disso é a incorporação do zoneamento na concepção das *siedlungen* (bairros residenciais para as classes populares) construído pelo poder público. A utilização do zoneamento na Alemanha é vinculada a “(...) cidade eficiente, bela e ordenada, perdendo seu peso enquanto instrumento de controle do preço do solo”. (FELDMAN, 2005, p.112). Nos Estados Unidos, o zoneamento foi incorporado ao processo de planejamento local e regional, privilegiando a valorização imobiliária, SOUZA (2010, p. 252) destaca que

Mais marcado que a Europa por desigualdades sociais, em larga medida associadas à problemática da discriminação étnica, os EUA viram prosperar a utilização do zoneamento como meio para a exclusão social de maneira particularmente intensa.

Neste sentido, o autor acrescenta que a flexibilização do zoneamento estadunidense foi responsável por privilegiar o capital privado.

No Brasil, o zoneamento teve início no Rio de Janeiro e em São Paulo, no fim do século XIX, com o projeto apresentado à Câmara do Rio de Janeiro em 1866 por José

Pereira Rego, o qual foi arquivado, mais tarde (1878) a Câmara deliberou a proibição para construção de cortiços, embora não tenha sido cumprida.

Apesar da afirmativa de VILLAÇA (1999) de que, na gênese de seu surgimento, o zoneamento no Brasil não contou com elaboração teórica e influência do pagamento estrangeiro, porque neste período (século XIX) o zoneamento mal começara na Alemanha e nos Estados Unidos, concordamos com FELDMAN (2005) quando afirma que atualmente, o zoneamento da maior parte das cidades brasileiras assemelha-se àquele incorporado ao processo de planejamento nos Estados Unidos, estando ligado aos interesses relacionados à afirmação da segregação social (SOUZA e RODRIGUES, 2004) e a valorização imobiliária. Segundo FELDMAN (2005) essa referência de zoneamento foi aplicada na cidade de São Paulo, na década de 1940, cujo surgimento se deu apenas para garantir uma velha ordem. Neste sentido, VILLAÇA (1999) aponta que o surgimento do zoneamento no Brasil, ocorreu como solução de problemas e é correspondente aos interesses característicos das elites.

SOUZA (2010) aponta que o início do zoneamento surge com o discurso higienista, visto também fortemente no Brasil, com a Reforma de Passos, entre 1902 e 1906 no Rio de Janeiro. A lógica de organização espacial foi comparada a uma “grande casa” em que cada coisa deve estar no seu devido lugar, cujos cômodos são utilizados para determinados fins. Essa visão proporcionou ao planejamento um caráter funcionalista e conservador.

As críticas feitas ao zoneamento no Brasil ocorrem segundo MARICATO (2002), porque grande parte das edificações não corresponde ao que está determinado em lei; há ampliação do mercado privado em direção às camadas mais baixas, a questão ambiental não é relevante como deveria, a aplicação da lei é difícil por causa de interesses políticos, as potencialidades locais não são consideradas e há contribuição da lei para a segregação e a ilegalidade.

Apesar disso, a autora afirma que o zoneamento deve propiciar o direito à cidade com medidas que levem em conta as necessidades primeiras da sociedade, dentre as quais se destacam neste estudo, a localização dos meios de consumo coletivos e o acesso a eles através do transporte, cuja potencialidade de circulação pode permitir ou não, dependendo da forma como está organizado mais acesso a população (sobretudo a mais pobre) aos espaços da cidade.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A cidade expressa contradições inerentes à lógica do sistema capitalista de produção, essas contradições atingem as relações sociais (ao mesmo tempo em que são provenientes dela), no entanto não se limitam a elas, contemplando também a base material da cidade.

O espaço produzido também produz relações, a história construída ao longo dos anos se torna determinante no presente e, permite compreender através da paisagem urbana o porquê de determinadas decisões e ações.

Os agentes que produzem o espaço urbano apresentam divergências em seus interesses, com isso, na disputa pelo cumprimento dos objetivos individuais, em detrimento das necessidades coletivas, contribuem com o caráter desigual e contraditório da cidade. No entanto, as ações e decisões expressas no espaço pelos agentes sociais também os influenciaram em sua reprodução social.

Destacamos neste estudo, o planejamento urbano como fundamental para compreender a produção do espaço porque ele está diretamente ligado aos interesses dos agentes que o produzem, no entanto, devido a maior influência da classe média brasileira sobre o Estado vemos um privilegiamento desses interesses, que não condizem com os interesses do coletivo, de caráter público, mas atendem a uma demanda privada de caráter individual. Essa influência é vista nas cidades brasileiras que não contam com a distribuição de seus meios de consumo coletivos de forma equitativa, privando os mais pobres de consumir determinados equipamentos, e até mesmo de consumir o próprio espaço da cidade, devido as decisões tomadas no âmbito do planejamento urbano, que atualmente não traz em suas diretrizes pormenorizações sobre os diversos temas que interessam a população, consistem em uma fachada ideológica para sustentar os interesses das elites.

As mudanças após a Constituição de 1988 e existência das leis que regem o planejamento urbano representam um passo para a democratização do planejamento no Brasil, no entanto há muito que se avançar para que, de fato, ele seja democrático. Fica o desafio de transpor o planejamento ideológico, que é predominante devido à forte influência da classe média e alta sobre as decisões do Estado, muitas vezes, se confundindo com ele.

#### **4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

CARLOS, Ana Fani A. “Novas” contradições do espaço. In: DAMIAMI, Adélia L.; CARLOS, Ana Fani A. SEABRA, Odette C. L. (orgs) **O espaço no fim do século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999, p. 62 a 74.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. A metrópole polifônica – poliorâmica. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. 2001. p. 59-72.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2005.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibplex, 2007.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento. São Paulo 1947 – 1972**. São Paulo, Edusp, 2005.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

LEFEBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisséa, 1972.

KOSIK, Karel. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Direito à e o estatuto da cidade. In: **CIDADES: Revista científica/Grupo de estudos urbanos** – v. 2, n. 3. Presidente Prudente, 2005. p. 85 – 110.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, José Borzacchiolo da. Estatuto *da* cidade versus Estatuto *de* cidade – eis a questão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 29 – 34.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Unesp, 2004.

SOUZA, Maria Adélia de. **Governo Urbano**. São Paulo: Nobel, 1988.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES; Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (org). **A cidade do pensamento único: desmanchando consenso**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, p. 75 – 103.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

VITTE, Claudete de castro Silva. Inovações e permanências na gestão de cidades e na gestão do desenvolvimento local no Brasil: novas contradições, novos conteúdos? In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003, p. 232 – 243.