



Novos Cadernos NAEA

v. 27, n. 3 • set-dez 2024 • ISSN 1516-6481/2179-7536



O ESTADO E O CONFLITO DAS CLASSES SOCIAIS NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

THE STATE AND THE CONFLICT OF SOCIAL CLASSES IN BRAZILIAN URBAN PLANNING

Marcos Felipe Rodrigues de Sousa  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

Mônica Moraes Ribeiro  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

Pedro Neves de Castro  

Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, PA, Brasil

RESUMO

O artigo analisa teoricamente as desigualdades entre classes sociais nas cidades e no planejamento urbano brasileiro. Além disso, avalia a atuação do Estado e as institucionalizações da reforma urbana nas últimas décadas. Com um enfoque crítico ao planejamento urbano, é considerado qualitativamente fontes secundárias na literatura e em documentos, tal como o Estatuto da Cidade. Ainda que os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, mediante um longo processo de mobilização da sociedade civil, tenham alcançado êxito, como pela função social da propriedade, a sua implementação não foi suficiente para uma transformação estrutural na resolução de problemas urbanos. Um maior acesso à habitação, saneamento, dentre outros aspectos para a qualidade de vida e justiça social às classes desprivilegiadas, não foram efetivados pelo Estado. Ao contrário, as desigualdades entre as classes se acentuaram no espaço urbano e na estrutura estatal.

Palavras-chave: Estado; planejamento urbano; conflito de classes sociais; Estatuto da Cidade.

ABSTRACT

The article theoretically analyzes the inequalities between social classes in cities and in Brazilian urban planning. In addition, it evaluates the performance of the State and the institutionalization of urban reform in recent decades. With a critical focus on urban planning, it is qualitatively considered secondary sources in literature and documents, such as the City Statute. Although the urban instruments of the City Statute, through a long process of mobilizing civil society, have achieved success, as for the social function of property, their implementation was not sufficient for a structural transformation to solve urban problems. Greater access to housing, sanitation, among other aspects for the quality of life and social justice for the underprivileged classes, were not implemented by the State. On the contrary, inequalities between social classes were accentuated in the urban space and in the state structure.

Keywords: State; urban planning; social class conflict; City Statute.

1 INTRODUÇÃO

A história do planejamento urbano brasileiro recai sobre uma diferença entre as classes privilegiadas e desprivilegiadas socialmente. Tendo sido modelado inicialmente com perspectivas sociais higienistas, depois em adaptação às indústrias e a um padrão tecnocrata para a legislação urbana, o planejamento teve como norte uma direção segregativa e hierárquica (Rolnik, 1990). A partir da redemocratização na década de 1980, o Brasil passou por um esforço institucional de reverter assimetrias sociais nas cidades através do planejamento urbano (Souza, 2008; Burnett, 2011; Villaça, 1999). Em 2001, com a aprovação da Lei Federal da Política Urbana (n.º 10.257), foram estabelecidas diretrizes visando uma inclusão socioespacial e uma governança descentralizada da terra urbana (Fernandes, 2016).

Esta lei federal foi consequência da mobilização política e social dos movimentos da reforma urbana no Brasil. Em especial, como consequência do Movimento Nacional da Reforma Urbana, que cumpriu um importante papel na Constituinte de 1988 até a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001 (Avritzer, 2010). A abertura democrática e a implementação do Estatuto, as inovações nos Planos Diretores Municipais, tais como o Orçamento Participativo em Porto Alegre, são exemplos das conquistas políticas desses movimentos. Entretanto, questiona-se a efetividade dessas transformações implementadas. Um dos pontos de partida para uma análise crítica desse paradigma se faz pelo enfoque às classes sociais.

Tendo essa perspectiva, este artigo traz as seguintes reflexões: quais as problemáticas do planejamento urbano brasileiro para as classes sociais? O acesso participativo para as classes trabalhadoras na estrutura do Estado foi um modo eficiente para a redução das desigualdades sociais urbanas? O Estatuto da Cidade conseguiu alcançar êxitos para uma ampliação de direitos à cidade? Com isso, o objetivo deste estudo é discutir teoricamente: o papel do Estado, o planejamento urbano brasileiro e as lutas de classes inerentes nesse processo. Como objetivo geral, o artigo tem como pretensão avaliar a relação entre Estado e classes sociais em relação ao planejamento das cidades. O trabalho contribui criticamente com a literatura da temática, apontando alguns limites classistas dessa dinâmica, tais como as políticas participativas.

Nesse sentido, buscou-se problematizar por quem e para quem os planejamentos urbanos estão sendo postos. É notável que muitos dos problemas urbanos no Brasil decorrem de um contexto político e

econômico que o pontuou na periferia do capitalismo. Entretanto, ao avaliar a desigualdade e a crise urbana, como delineado por Maricato (2015), também é importante observar quem controla e modela essa urbanidade. Este artigo não propõe uma análise de um caso específico, observando os atores que ocupam os espaços de poder de um determinado município, mas busca delinear as lições da história que as lutas de classes nos dão para compreender o Estado e o planejamento urbano.

As problemáticas urbanas, como a questão de moradia, advindas desde a expansão da revolução industrial na Europa, quanto a um planejamento para as classes dominantes no início do século XIX no Brasil, remete ao que Engels (2015, p. 37) afirmou em 1887: “essa escassez de moradia não é peculiar da época atual [...], ela atingiu todas as classes oprimidas de todos os tempos de modo bastante homogêneo”. Guardadas as respectivas diferenças temporais e do uso e ocupação do solo, as classes sociais são essenciais para a compreensão das disparidades do planejamento urbano. Assim, o artigo se subdivide em três tópicos teóricos: na análise do Estado e as classes sociais; no planejamento urbano e na luta de classes; nos limites do Estatuto da Cidade.

2 METODOLOGIA

Objetiva-se uma compreensão entre a relação do Estado com as classes sociais e o planejamento urbano brasileiro, delineando uma revisão teórica e documental, a partir do Estatuto da Cidade. Através de uma análise da literatura sobre essa temática, se debate a forma como as classes sociais se manifestam na estrutura do Estado, as suas relações de poder e os seus conflitos no espaço urbano. Justifica-se o uso desse arcabouço para um maior entendimento de como ocorre esse conflito para além do planejamento urbano e como ele se intensifica nas cidades brasileiras.

Embora não se utilize do marxismo teórico para a compreensão do fenômeno dos problemas urbanos aqui analisados, a vasta produção de autores marxistas, tais como Engels (2015), Jessop (2017) e Maricato (2015), contribuem estreitamente para a resolução central do problema de pesquisa. Contudo, apesar do trabalho fazer uso de uma leitura marxista sobre os conflitos entre as classes sociais, também é usado na pesquisa bibliográfica autores críticos ao marxismo ortodoxo, por exemplo, Souza (2006, 2008). Assim, a metodologia de análise não se centra especificamente no viés marxista, porém, utiliza do seu referencial para a discussão teórica.

Dessa maneira, propondo-se a uma perspectiva crítica sobre o planejamento urbano brasileiro, a condução metodológica, a partir da literatura estudada, utiliza dos seguintes aspectos: a descrição temporal do planejamento urbano brasileiro, como em Villaça (1999, 2005) e Rolnik (1990); das disputas entre as classes sociais através do planejamento, tais como no Plano Diretor; além de uma discussão teórica sobre o Estatuto da Cidade. Diante de uma pesquisa documental sobre a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), o trabalho pondera seus pressupostos e instrumentos urbanísticos (*E.g.* Plano Diretor; IPTU Progressivo; Gestão Democrática) para uma ampliação de suas benesses e comedimentos em termos classistas.

A pesquisa se vale de fontes de pesquisas e documentos secundários, seja no uso de produções bibliográficas sobre a temática do planejamento urbano, o Estado e as classes sociais, além do uso documental do Estatuto da Cidade. De maneira qualitativa, é apresentada teoricamente, como resultado, uma análise classista sobre a institucionalização de políticas públicas do planejamento urbano, tais como em Burnett (2011) e Fernandes (2016).

Através de conceitos e resultados expostos no referencial bibliográfico, direcionam-se apontamentos para a resolução do problema de pesquisa considerado. O uso de conceitos relativos à problemática das classes sociais e o planejamento, como a cooptação estrutural (Souza, 2008) e o fetichismo do planejamento (Burnett, 2011), auxiliou para esse processo. Em síntese, qualitativamente, com dados e conceitos secundários extraídos da pesquisa bibliográfica e documental. Com isso, o artigo explora o debate sobre o planejamento urbano brasileiro na literatura, tendo como enfoque as classes sociais e o Estado.

3 O ESTADO E O CONFLITO DE CLASSES SOCIAIS

Se, inicialmente, o conceito de classe se desenvolvia em um âmbito estritamente econômico, os desenvolvimentos hodiernos dizem mais respeito a uma abordagem social e histórica. As divisões feitas por Marx (2017), à esteira da escola econômica clássica – e, nesse quesito, de sua maior representação, Ricardo –, por exemplo, baseadas exclusivamente no modo capitalista de produção, se referem à fonte de renda – seja ela o lucro, a renda (aluguel) ou o salário. Um desenvolvimento importante da ideia de classe veio a se dar com Lênin (1947), ao colocar o conceito sob uma perspectiva histórica, na qual a classe seria produto da produção social,

ao que se diferenciam entre si, conseqüentemente, pelo lugar ocupado em um sistema historicamente determinado. A forma e a possibilidade de apropriação são, destarte, involucradas desigualmente entre as classes “devido aos lugares diferentes que ocupam num sistema definido de economia social” (Lênin, 1947, p. 492).

Tal materialização da relação social é o que entendemos por Estado. Por consequência, ele obtém facilidades em satisfazer algumas demandas em detrimento de outras, representando interesses de classes. É o que Claus Offe (*apud* Monedero, 2018) chamou de seletividade estrutural, entendida como essa determinação histórica do presente das classes, determinando-lhes os meios de apropriação e, conseqüentemente, a natureza da relação entre elas.

Porém, resgatado por Poulantzas (2013), o conceito perdeu essa abordagem determinista enquanto sua condição estratégica foi explicitada (Monedero, 2018). Mas somente com Jessop (2017), à esteira do encontro entre o instrumentismo e o estruturalismo (Monedero, 2018), é que o termo foi substituído por seletividade estratégica, compreendendo o Estado não apenas como resultado determinado por um processo histórico contínuo e inevitável, mas como instrumento de disputa e disputado para materializar uma realidade mais propícia a uma ou a outra classe social. Isso é, na compreensão de que a seletividade é historicamente determinada através do medrar das lutas de classes: de conflitos históricos, de vitórias de setores sobre outros. Incidindo, estrategicamente (enquanto favorece uma classe em detrimento de outra, evidenciando a condição representativa do Estado), de volta nesses mesmos conflitos que lhe iniciaram.

O conceito de classes, todavia, se atém a outro: ao modo de produção. A evolução específica da realidade e dos conflitos sociais nos diferentes espaços do mundo, a evolução diferente no lidar com a natureza e com as heranças resistentes de um passado diferente, embora enquadrados no escopo tendencioso de um modo de produção, se materializa em uma complexidade entendida por formação social, ou socioeconômica. Desta sorte, entende-se que os interesses de classes sociais, e até mesmo seus limites conceituais, idealizados sob uma ótica de modo de produção, são abrangentes e relativos sob o olhar da formação social.

Buscamos evitar o reducionismo que limita as lutas de classes à dicotomia proletariado/burguesia. Desde a publicação dos escritos de Marx, o debate se ampliou, inclusive com questionamentos sobre a própria existência de uma burguesia na realidade brasileira (Deák, 1991).

Ao considerarmos as disputas pelo aparato estatal, ou ainda aquelas travadas dentro do próprio Estado e na esfera ideológica, percebe-se que essas são permeadas por uma gama de atores mais diversificada do que essa simplificação metodológica sugere. O panorama social inclui, além da burguesia tradicional, elites industriais, comerciais, empresários dos setores de serviços e do agronegócio, setores eclesiásticos, a “casa grande”, além de forças militares e variadas adesões ao liberalismo.

Esses atores não apenas atravessam a história do Estado e do conflito, mas também influenciam, de forma contínua, a configuração estatal em longo prazo. Suas ações moldam o processo de criação, consolidação e atuação estratégica do Estado, revelando-se em uma postura seletiva e determinada. Trata-se, portanto, de influências que vão além de eventos históricos pontuais, imbricando-se na própria estrutura estatal e nas direções políticas que o Estado assume.

Por outro lado, é difícil afirmar que as massas não hegemônicas sejam compostas exclusivamente pelo proletariado ou que este, ao longo da história, seja o único a se empenhar na disputa e na construção estatal. A complexidade da realidade brasileira revela que o proletariado não é o único ator frente às forças conservadoras, às elites e às variadas burguesias que compõem o cenário político e social. Assim, as dinâmicas de construção e disputa pelo Estado envolvem múltiplos agentes, revelando a necessidade de uma análise que contemple essa pluralidade de forças sociais.

De acordo com Boito Junior (2018), as formações sociais capitalistas são complexas e fracionadas, sendo as lutas de classes em formações multipolares. Isso é, em que uma classe está dividida em frações de classes, sendo a classe capitalista e a classe trabalhadora diversa. Nesse sentido, as classes se tornam mais complexas que o conflito capital e trabalho, ocorrendo uma diversidade econômica e política nas frações de classes. Como exemplo, para o autor, uma das principais frações de classes na classe capitalista brasileira encontra-se na distinção entre grande burguesia interna e da grande burguesia associada ou a fração financeira e as empresas do setor produtivo (Boito Junior, 2023). Nesse sentido, frações de classes ganham destaque e atuação no Estado brasileiro.

De fato, nas últimas décadas, o Estado deixou de ter responsabilidade exclusiva do planejamento urbano, passando para um processo político que envolve inúmeros atores sociais (Santos, 2006). No entanto, o peso do Estado ainda é central neste processo. A reinterpretação do planejamento urbano nessa dinâmica passou historicamente de ser um instrumento

de política higienista, na difusão de um urbanismo tecnocrata à maior participação de movimentos sociais urbanos questionando o planejamento urbano estatal em prol de maior acesso à cidade para todas as classes sociais (Santos, 2006). Sendo o Estado a institucionalização das relações políticas e econômicas e um dado equilíbrio social, que, na condensação de forças das sociedades, favorece um grupo ou classe social (Bocayuva; Veiga, 1992, p. 93 *apud* Monteiro, 2008, p. 110).

De acordo com Monteiro (2008), o Estado, de forma simultânea, opera como um pacto de dominação a partir de interesses sociais definidos através de correlações de formas em uma sociedade. Além de como um conjunto de instituições organizacionais que acabam por materializar a luta de classes sociais na sociedade capitalista, isso é, atuando como mediador de conflitos sociais e sendo ele mesmo um produto das relações de dominação. Essa atuação estratégica e seletiva do Estado logra em consequências sociais, reverberando no conflito de classes, no equilíbrio de forças e na própria natureza das classes. Assim, moldando o meio e os elementos em que o Estado se fundou, modificando o que, à seguida de Poulantzas (2013), poderíamos chamar de formação social – aproximando-a do ideal do modo de produção almejado pelas classes dominantes. É o processo do *efeito de Estado* (Jessop, 2017; Monedero, 2018): a interação entre a *seletividade estratégica* do sistema estatal e as forças em competição. Dada a importância do contexto estratégico da ação e de seu poder transformador, as diferenças de acesso à estrutura estatal, as limitações, as oportunidades, segundo os agentes, variam segundo as capacidades estratégicas na estrutura estatal.

No entanto, depreende-se que a composição tendencial dos acessos, oportunidades e limitações estão sujeitos a estratégias específicas de forças que objetivam promover interesses em um quadro de relações entre forças distintas. É, portanto, que as estruturas são estrategicamente seletivas, ao contrário de absolutamente restritivas – concedendo ao Estado uma *seletividade estratégica* (Jessop, 2017, p. 100). O surgimento do Estado se associa a manifestações de organização e funcionamento social. Essas que se caracterizam como a difusão de relações de produção e de relações de intercâmbio econômico, nas formas nacionais, como as concepções ideológicas e a cristalização de classes sociais. Desta forma, compreende-se que a existência do Estado promove a criação social de entidades e sujeitos que se vão diferenciando durante o seu processo (Oszalk, 1978, p. 115-116).

A história, notadamente a econômica, pode ser lida na paisagem (Monbeig *apud* Théry, 2009; Monbeig *apud* Lemos, 2009). É o que nos ensina

a geografia humana (Brunhes, 1906, 1913; Deffontaines, 1949; Gourou, 1951; Girão, 1946; Valverde, 2015) – e que, portanto, a crosta terrestre marcada pelo homem é expressão dos conflitos sociais e o ambiente construído (a forma dada ao espaço, a paisagem) resulta, assim, em contradições (Harvey, 1982). A história das cidades não escapa à regra, assim sendo, nem mesmo o seu espaço. Neste se inscreve a história, e por ser a história movida pelas lutas de classe, o espaço é uma amostra consequente dessa correlação de forças. Assim como a história resguarda consigo um âmbito estrutural, conforme deixa ao futuro as consequências do presente e a este, as heranças do passado, o espaço também resguarda consigo um âmbito estrutural.

O espaço, assim como a história, condiciona e reproduz relações – de produção, de propriedade – que por sua vez permeiam e contribuem ao conflito de classes e à manutenção de hegemonias. Neste sentido, a cidade ganha forma e reproduz desigualdade social, racial, injustiça ambiental e climática. A cidade, assim, reproduz as relações sociais próprias do modo de produção hegemônico e conforma o elemento espacial da formação social em vigor. Das lutas de classe dessela-se um modo de produção priorizado pelo Estado e seu planejamento em meio a essa formação social específica e diversificada. A chamada *seletividade estratégica* que orienta o *efeito de Estado* (Jessop, 2017).

Compreende-se que a seletividade capitalista não é pura – ela própria é uma conjunção de interesses aproximadamente articulados que emanam de capitalismo (enquanto *visões hegemônicas*, saber-fazer, conjunto de relações sociais) diferentes. A elite dirigente não estabelece nem regular e nem necessariamente uma unidade, e é estruturalmente diversificada (Aron, 1975), de sorte que ela mesma disputa o Estado e o espaço entre si. Existem, contudo, nuances de “interesses de um conjunto articulado de diferentes forças que podem compor uma aliança” (Maricato, 2015, p. 18) que concebem diferentes resultados e implicações com o tempo, notadamente na política urbana (Maricato, 2015).

É necessário ter em conta, igualmente, que a diversidade também perpassa “o outro lado” da sociedade – e é possível mesmo questionar a linha tênue e contraditória que existe entre esses “dois lados”. Isso, porque há uma hegemonia seletiva e relacional capitalista que perpassa a classe trabalhadora (seletiva e relacional, mas não estratégica a essa classe), de sorte que ela mesma reproduz o capitalismo e suas estruturas de dominação. Visto que há inúmeras estruturas econômicas e sociais alternativas ao capitalismo que existem historicamente, tal o campesinato amazônico (e outras formas

também poderiam ser percebidas no seio mesmo das cidades); e, terceiro, que o capitalismo não deixa de gerar processos de resistência capazes de engendrar novas alternativas anticapitalistas.

No que tange este último ponto de diversidade da classe trabalhadora, o próprio conceito de conflito de classes concebe uma discussão acerca do condicionamento e da atuação da classe não-hegemônica: é ela subjugada pelas relações capitalistas e as adere e reproduz? Ou é possível que, em sua diversidade, haja tendências e formações, dentro mesmo da configuração econômica e social em que se enquadra, que sejam alternativas ao capitalismo ou até mesmo anticapitalistas? Se, dentro desse debate sobre a subsunção ao capitalismo, aceitamos nos embasar na compreensão dessas possibilidades, aceitamos, necessariamente, que a cidade também é disputada (e não única e exclusivamente pautada pela seletividade capitalista), sendo moldada pelo balanço das correlações de forças sociais. Trata-se, certamente, de uma disputa desigual – uma desigualdade histórica que abrange diversos âmbitos, mas, ainda assim, uma disputa em dinâmica, que não caminha de forma teleológica e determinante na história.

Essa diversidade na formação social, entretanto, fragmenta a cidade – e nela percebemos economias e relações de trabalho e memórias diferentes, formas organizativas, relações sociais, relações de propriedade e com espaços distintos e, até mesmo, divergentes. Sobrepõem-se cidades, enquanto se tecem essas relações distintas com o mesmo espaço. Consequentemente, também, projetam-se esperanças e idealizações divergentes, o que podemos chamar de *visão hegemônica* (Jessop, 2017), das quais somente algumas seletas pautam o planejamento público.

Embora essa disputa se enquadre em um meio institucional, ela também estabelece a sua reformulação. A reformulação dessas instituições, as novas formas institucionais em vigor, porém, embora apresentem uma seletividade estratégica nova, não resolvem de absoluto a correlação de forças da luta de classes, e embora tendam a resolver algumas contradições, novas contradições aparecem. Algumas, das quais, García Linera chama de *contradições criativas* (García Linera, 2011), justo nessa concepção de que o encaminhar histórico envolve a constante resolução de contradições que expressam a luta de classes. Podemos compreender esse processo – que é antagônico enquanto deixa frustrações mediante concessões “ao capital” ou “à classe trabalhadora”, não atingindo o que seus anseios iniciais almejavam – a partir das instituições de planejamento.

Em síntese, podemos dizer que essas novas formas institucionais não resolvem de todo os conflitos sociais, mas o atualizam sob novas instituições, sob novas seletividades estratégicas do Estado que, no bojo desse conflito, dialogam com as estratégias de cada parcela de classe. É certo que esse “avanço da história”, essa nova forma estatal, imbuída de nova seletividade estratégica, gera um *efeito de Estado* próprio. Esse efeito angaria consigo um âmbito pedagógico, pois reproduz a sua *visão hegemônica* e a sua forma organizativa para a sociedade – ou seja, reproduz o modo de produção, cuja seletividade pretende caminhar. É, desta forma, possível compreender que o Orçamento Participativo gera um novo tipo de cidadania e de democracia (Avritzer, 2003; Dutra; Benevides, 2001; Santos, 2002) – e o FNO e o PDP também geram o mesmo sentido, o mesmo *efeito de Estado*.

4 O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO E AS CLASSES SOCIAIS

Ao abordar o planejamento urbano brasileiro, é fundamental que se considere o contexto histórico da sua implementação. Além disso, notar que problemas urbanos são constituídos séculos antes das tentativas dos planejamentos contemporâneos, assim como podem ser decorrentes do próprio planejamento. A solução para questões relacionadas à moradia, por uma ótica das classes dominantes, já se remonta nos escritos de Friedrich Engels em 1887, por exemplo. Ao que: “[...] o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles” (Engels, 2015, p. 37), como consequência da revolução industrial alemã, levou a uma “enxurrada de charlatanice social advinda das classes burguesas e da imprensa para a resolução dos problemas urbanos” (Engels, 2015, p. 26).

No trabalho de Cruz (2011), é demonstrado que o planejamento envolve a produção e a organização do espaço urbano. Para a autora, esse planejamento reverbera os interesses que existem nas cidades, inclusive os interesses de classes sociais, que, podem justificar as ações do planejamento urbano. Cruz (2011) também ressalta que o planejamento urbano conforma o espaço urbano em sentidos contraditórios e desiguais, em que prevalecem interesses de grupos hegemônicos da sociedade capitalista. Ainda que o planejamento seja uma possibilidade de justiça social, a autora ressalta que os planos urbanísticos das cidades, a partir dos planejamentos, sob a justificativa de solucionar problemas nas cidades, reproduzem a ideologia

dominante de uma sociedade. Na sociedade capitalista, das classes sociais privilegiadas (Cruz, 2011). Segundo Rovati (2013), o planejamento urbano integra campos diversos, tais como a economia, a geografia e a sociologia, a tomada de decisões e a elaboração de planos, políticas, programas e projetos. Em suma, um processo social e histórico nas cidades.

A consequência negativa da expansão da urbanização na industrialização e na consolidação do capitalismo global também foi recorrente nos países periféricos. Como lembrado por Maricato (2015), o processo de intensificação da urbanização acompanhou as diferentes fases do capitalismo, tanto nos países centrais quanto nos periféricos. Uma das consequências negativas desse processo está na restrição de condições dignas à população empobrecida, sem acesso a empregos, serviços e bens das cidades capitalistas, impulsionando problemas de mobilidade social, educacional, na saúde, acesso ao lazer e habitacional (Santos, 2008). Nesse processo, há uma forte segregação socioespacial entre classes sociais historicamente divergentes (Santos; Polidori, 2017), com exclusão, ilegalidades e violências (Maricato, 1996). No Brasil, esse processo é visível na miséria, na devastação ecológica nas metrópoles e nas redes de centros urbanos (Rolnik, 1990).

Nos últimos sessenta anos, o Brasil experimentou uma rápida urbanização em seu território, sendo um dos países que mais se urbanizou em todo o mundo, transformando-se de rural a um país eminentemente urbano (Deák; Schiffer, 1999; IBGE, 2016; Zazyki *et al.*, 2021). A partir da alteração nas relações entre campo e cidade, com o êxodo rural, o espaço brasileiro perpassou de 68,8% de população no campo em 1940, para 81,2% em áreas urbanas em 2000 (Ugeda Junior, 2014). Na década de 1950, a população urbana era de 36,16% (Santos, 2008). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, 84,72% da população brasileira residia em áreas urbanas (IBGE, 2016). Assim, nota-se uma inversão da área de ocupação pela população.

A integração do território brasileiro, a substituição das importações e a expansão da industrialização após a Segunda Guerra Mundial, a criação de grandes projetos de infraestrutura, os aumentos do consumo interno, dentre outros, impulsionaram a urbanização e alteraram a ruralidade no país (Monte-Mór, 2007). Mediante esses fatores, houve um crescimento populacional, a ampliação de uma classe média urbana e de um meio técnico-científico informacional (Santos, 2008). O desenvolvimento econômico, no reflexo do modelo-industrial urbanizado adotado pelas políticas de planejamento no

país, tais como: a modernização agrícola; a ampliação da mineração; pólos de exportação e crescimento, moldaram as cidades brasileiras, também geraram uma concentração de renda e aumento da pobreza urbana (Rolnik, 1990).

Os problemas do espaço urbano decorreram das relações de produção e da estrutura de poder, frutos de uma sociedade capitalista (Souza, 2008). Visando superar ou diminuir os problemas urbanos com o ordenamento territorial das cidades, o Estado brasileiro perpassou uma série de políticas e planejamentos. Como exemplo, desde políticas higienistas e segregacionistas no século XIX ao Estatuto da Cidade em 2001. Porém, esses planejamentos incorporaram um panorama para a manutenção das classes hegemônicas capitalistas, o domínio perante as classes populares, a exclusão social e participativa das classes trabalhadoras ao ordenamento e planejamento das cidades.

Villaça (1999) traz alguns exemplos na história do planejamento urbano brasileiro. Em 1875, com o pretexto de “embelezamento e melhorias” no Rio de Janeiro, o poder público expulsou os indivíduos mais pobres do centro urbano, incentivando a favelização dos morros cariocas. Nota-se que o processo desigual do planejamento das cidades no uso e ocupação do solo se relacionou com a herança racista do escravismo no país. Como demonstrado por Monteiro e Francisco (2019), a população negra violentada e criminalizada desde a escravidão, continuou a ser subjugada por leis e planejamentos que revalidaram ou ignoraram a sua opressão. Nesse sentido, o caráter desigual ao acesso à cidade se intersecciona com os marcadores sociais da diferença de raça, classe e gênero. A exclusão à moradia, empregos, educação, a justiça social e qualidade de vida, acentua-se nas cidades também às mulheres, e ainda mais às mulheres negras (Helene, 2019).

Para Villaça (1999, 2005), o caráter de dominação das classes dominantes no planejamento urbano das cidades é visto em três momentos: na modernização europeísta com higienismo social no período de 1875 a 1930; com a perspectiva de “eficiência” das cidades por um tecnicismo excessivo dos “planos-discursos” de 1930 a 1992; nos novos planos urbanísticos advindos da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001. Mesmo com as mudanças na estrutura dos planejamentos urbanos que vão desde as reformas no Rio de Janeiro no século XIX, passando pela imensidão de diretrizes dos planos diretores após a ditadura militar, até a ampliação da participação civil através do Estatuto da Cidade, questiona-se a real participação e a efetividade do que foi implementado para o melhoramento da vida das classes populares.

Maricato (1996) descreve essa dinâmica de estratégias do Estado no afastamento ou ocultamento da cidade real, ignorando e perpetuando contradições sociais profundas, representadas e elaboradas pelas classes dominantes. Assim, a forma de romper ou diminuir essas contradições nas cidades através da institucionalidade dos planos urbanísticos é limitante. Henri Lefebvre (2001, p. 113) afirma que a estratégia urbana para o direito ao acesso à cidade para todos necessita a “presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela”. Porém, a mera inclusão de classe ou ampliação da participação democrática às instituições do planejamento urbano não rompeu com essa estrutura da desigualdade (Burnett, 2011; Souza, 2006, 2008).

Ao buscar uma maior participação nos espaços de poder e no planejamento urbano, diversas frentes da sociedade civil surgiram no Brasil. Em destaque, o Movimento Nacional da Reforma Urbana, que se soma com inúmeros movimentos sociais e políticos que se acentuam após a redemocratização no país na década de 1980. Maricato (2015) destaca alguns nichos que lutaram pela ampliação democrática nas cidades: as mobilizações sociais, partidos e sindicatos; acadêmicos que rompem com a ideologia das classes dominantes; inovações em governos municipais com inclusão participativa e programas sociais. Dado a luta desses movimentos pelo direito à cidade, contemplam-se alguns avanços: o capítulo da reforma urbana na Constituição Federal; o Estatuto da Cidade; a criação do Ministério das Cidades e Conselho das Cidades; Orçamento Participativo em Porto Alegre; criação de secretarias de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental (Oliveira; Chagas, 2020; Maricato, 2015).

Mesmo com esses avanços no campo institucional do planejamento urbano, é fundamental que se questione o cumprimento dos objetivos propostos pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, tais como a ampliação da qualidade de vida e da justiça social, assim como a efetiva participação popular nos planejamentos. Villaça (2005) ponderou a ampliação democrática através dos planos diretores municipais nos últimos anos como ilusórios. Para o autor, o que se concebeu como participação popular foi uma tentativa de sugerir um espaço democrático para a opinião pública, ocultando os distintos acessos ao poder entre as classes. Fernandes (2016) afirma que mesmo com a instituição do Estatuto da Cidade visando por ampliação e reconhecimento de direitos, a sua plena efetivação perpassa por disputas sociopolíticas dentro e fora dos aparatos do Estado. Em uma concepção crítica, nas disputas sociais e políticas de classes.

Uma forma de se visualizar essa limitação da participação popular nas estruturas do Estado, como no planejamento urbano participativo, está na definição de Marcelo Souza (2006) ao conceito de cooptação estrutural. Para o autor, a participação popular, ao se aproximar do Estado, pode ser induzida e consentida a este, revertendo a sua autonomia na tomada de decisão política. Nesse sentido, a cooptação estrutural significaria um aliciamento e atração de indivíduos ou grupos sociais organizados aos esquemas participativos do Estado, impedindo uma maior ampliação dos seus direitos sociais e políticos (Souza, 2006).

Um desafio para as classes sociais populares está em romper essa subserviência ao ser integrada ao Estado, no caso, ao planejamento urbano. Segundo Burnett (2011), uma reforma urbana domesticada materializa a ilusão reformista da possibilidade da cidade para todos. Como pontuado por esse último autor, ao focar as transformações urbanas para as classes populares no planejamento diretor, pode-se “fetichizar” o planejamento. Ou seja, esperando a solução para problemas estruturais da sociedade em meras formulações técnicas, descaracterizando as disputas políticas das/entre classes.

Dado que o Estado e o espaço urbano comportam uma diversidade de atores, interesses e organizações políticas, apenas um planejamento estratégico não será o suficiente para transformações estruturais nas cidades (Rolnik, 1990). A partir dessa concepção e do caráter ilusório da participação popular nos planos diretores, questiona-se a efetividade dos mesmos. Porém, é importante ressaltar que embora os instrumentos dos planejamentos urbanos contemporâneos, primordialmente pós-Estatuto da Cidade, apresentem inúmeras limitações, não se pode desconsiderar a sua importância. Isto pode ter consequências problemáticas em três movimentos: do desejo de se esvaziar o poder estatal no planejamento urbano; em não ocupar estes espaços de representação política; rejeitar as lutas políticas e sociais dos movimentos da reforma urbana desde a ditadura militar.

Souza (2008) traz importantes debates em torno dessas perspectivas, ao propor um planejamento urbano crítico. De acordo com este, é ponderável questionar o planejamento enquanto reprodução do *status quo* de grupos e classes privilegiadas, além do imobilismo político da condenação generalizada ao planejamento. Ir além do Estado, ir contra o Estado quando necessário e fazer a crítica ao Estado, não deve significar abandoná-lo e nem ser manobrado por suas estruturas (Souza, 2006). Nessa perspectiva, realizar as críticas à efetividade do planejamento urbano e do

papel das classes dominantes no Estado não significa reduzir os importantes avanços das últimas décadas – como a função social da propriedade definida no Estatuto da Cidade – tão pouco condená-los irrestritamente.

Para compreender os limites do planejamento urbano enquanto institucionalizações no Brasil, é essencial também debater a sua estrutura ideológica. Villaça (1999) cita que além das disputas políticas, a ideologia dominante esteve ancorada nos planos urbanísticos, principalmente a ideologia enquanto retórica. A mudança de metodologia e da forma de se definir o planejamento urbano, temporalmente, sempre foi uma maneira das classes dominantes manterem a sua hegemonia e ideologia nas cidades (Villaça, 1999). A partir do campo ideológico, Vainer (2009) cita a retórica do grande empresariado ao definir as cidades enquanto mercadorias, frisa-se: mercadorias de luxos. Como exemplo, o planejamento estratégico urbano das cidades globais definindo, como prioridades, a atração de investimentos com insumos ao capital transnacional.

Para Burnett (2011), o plano diretor, primordialmente, o participativo, pode manter uma relação direta com: a ideologia; o clientelismo; os interesses privados das classes hegemônicas locais e internacionais; o elitismo e a tecnocracia baseada na racionalidade do capitalismo. Além do uso do planejamento urbano enquanto dominação ou manutenção do poder pelas classes dominantes, é necessário avaliar especificamente os planejamentos aprovados e executados nos municípios. No relatório de análise sobre 23 municípios paraenses, Mercês (2009) denota que os planos diretores não trouxeram instrumentos suficientes para o amplo acesso à terra e à moradia, não criando materialidade para a ampliação de uma regularização fundiária. Embora os planos tenham incorporado instrumentos do Estatuto da Cidade, estes não conduziram o necessário para a sua efetivação (Mercês, 2009).

Nessa lógica, apesar de o Estatuto da Cidade ter avançado em criar um espaço para a ampliação democrática, a sua efetividade vem sendo restringida, seja pela não execução adequada do plano diretor, quanto pela subordinação a outros interesses distintos aos das classes trabalhadoras. Um dos pontos de partida para tentar contornar esses duros obstáculos está na politização crítica do próprio planejamento, assim como o reconhecimento da desigualdade social e estrutural entre as classes (Lefebvre, 2001).

5 O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS LIMITES

O processo de transformação no território brasileiro e por consequência, de transformação da sociedade brasileira, se deu de forma caótica e insustentável (Tavares, 2000; Brito; Horta; Amaral, 2018). Este fluxo desordenado transcorreu sob o viés de um planejamento urbano ineficaz, cujo fenômeno da periferização e o surgimento das favelas ocorreram à revelia do poder público, acarretando progressão de conflitos sociais de classes (Fernandes, 2015; Rodrigues; Araújo; Castro, 2018). Por conseguinte, o planejamento e gestão urbana no Brasil foram engendrados para atender a produção e a reprodução da ordem capitalista, que também é responsável pela produção e ampliação das misérias da sociedade (Sposito, 1988; Souza, 2006).

Quando o crescimento urbano não é acompanhado por investimentos em infraestrutura, a oferta de serviços urbanos não acompanha o crescimento da demanda (Rolnik; Klink, 2011). A cidade é a expressão da produção e reprodução das relações sociais, onde a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também do modelo espacial (Santos, 2008; Engels, 2015). É reconhecível que a insustentabilidade do espaço urbano exprime a incapacidade das políticas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos à quantidade e à qualidade de demandas sociais. A escassez de investimentos na conservação de equipamentos urbanos virá, por sua vez, realçar o déficit na oferta de serviços, o que irá repercutir espacialmente sob a forma de segmentação socioterritorial entre classes (Acselrad, 2009).

Diante desta demanda complexa e após amplo processo nacional de mobilização por reforma urbana no Brasil, foi instituído o Estatuto da Cidade, Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001. Aprovado após doze anos de tramitação, constituiu um novo marco de governança do solo urbano no Brasil e, portanto, um importante instrumento que dispõe aos governos municipais e aos movimentos sociais. Pois, materializa o que a própria lei define como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2. inciso I). Esta lei federal veio, em tese, para substituir a noção de propriedade privada individual sem maiores qualificações, que até então predominava a ordem jurídica brasileira pela concepção das funções sociais da propriedade e da cidade.

Estas que vieram para amparar estratégias de democratização do acesso ao território urbano bem como às políticas públicas de inclusão socioespacial.

Neste intuito, o Estatuto da Cidade pode ser compreendido em quatro grupos de disposições: promover a gestão democrática das cidades; oferecer mecanismos para a regularização fundiária; combater a especulação imobiliária; e assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos. Para implementar as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto utiliza como instrumentos principais os seguintes: i) gestão democrática; ii) plano diretor; iii) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; iv) IPTU progressivo no tempo; v) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; vi) usucapião especial; vii) concessão de uso especial para fins de moradia; viii) direito de superfície; IX) direito de preempção; X) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; XI) operações urbanas consorciadas; XII) transferência do direito de construir; XIII) estudo de impacto de vizinhança; XIV) consórcio imobiliário.

De acordo com Bazzoli (2022), os instrumentos do Estatuto da Cidade seriam limitados ao ser comparados com outras experiências de planejamento urbano, principalmente as experiências europeias. Bazzoli (2022) descreve que os limites estariam associados à regulação do mercado imobiliário e nos mecanismos de compensação social em política urbana. Outros exemplos desses limites encontram-se nas ações realizadas pelo objetivo da regularização fundiária urbana, em que essas seriam mais atreladas a um protecionismo institucional em resposta às demandas sociais e urbanas das cidades. A segregação de sujeitos em determinadas áreas, em que o processo de gentrificação urbana os desloca para locais distantes na cidade, o que fomenta uma periferização da periferia. Assim, não ocorrendo um pleno impacto de ordem jurídico-urbanístico no planejamento das cidades, não tendo o Estatuto da Cidade garantido a aplicabilidade dos seus preceitos, principalmente em pequenas cidades (Bazzoli, 2022).

Após duas décadas da aprovação da lei federal, torna-se imperiosa a avaliação ampla e crítica do Estatuto da Cidade e substancialmente das iniciativas municipais incumbidas de efetivá-lo. É também importante pôr em evidência que o Estatuto da Cidade, mesmo sendo lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, não assegura melhorias efetivas na qualidade de vida urbana, posto que configura em instrumento (visto isoladamente) para que a cidade possa cumprir sua função social. Dito isto, afirma-se que no Brasil, para o alcance de uma cidade mais justa e eficiente, mecanismos legais não bastam, pois não são capazes de

transformar estruturas sociais, sendo fundamentais além destes, a conduta política da gestão municipal bem como a mobilização da organização popular.

Ainda que o Estatuto da Cidade represente garantias democráticas institucionais e jurídicas para uma reforma urbana com diretrizes favoráveis a classes sociais populares, sem outros mecanismos, ele é insuficiente. No trabalho de Carvalho e Rodrigues (2016), é apontado o desconhecimento público sobre a legislação do Estatuto e a pouca aplicação no país. Mesmo com os avanços para uma democratização ao uso e ocupação do solo a partir dos instrumentos do Estatuto, na função social da propriedade, gerando obrigações pela aprovação nos planos diretores municipais, não foi possível alterar a estrutura da crise fundiária e habitacional brasileira (Fernandes, 2016). Todavia, é importante citar que nisso também percorre uma disputa entre projetos divergentes da reforma urbana, como pontuado por Rolnik (2012).

O conjunto dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, concentrados no movimento a um desenvolvimento urbano pelo IPTU progressivo no tempo; do direito de preempção; nos instrumentos de regularização fundiária com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o usucapião especial do imóvel urbano (Marguti; Costa; Galindo, 2016) são alguns exemplos positivos de seu legado. Contudo, Rolnik (2012, p. 2) demonstrou que este também está inserido em uma dinâmica de “[...] integração do país aos circuitos globalizados do capital e das finanças”. Além disso, nas assimetrias desiguais históricas entre as classes sociais no Brasil se interseccionam com os marcadores sociais de raça e gênero (Helene, 2019). Nesse sentido, o Estatuto da cidade, com as inovações jurídicas e institucionais, não foi acompanhado de outras transformações estruturais na sociedade brasileira (Carvalho; Rodrigues, 2016). Primordialmente, na estrutura discrepante de acessos aos poderes políticos, econômicos, sociais e culturais.

O Estatuto da Cidade permitiu avanços para a política urbana dos municípios brasileiros. Estes com instrumentos jurídicos, políticos, financeiros e técnicos, que assim dispõem para melhorias de todos os cidadãos, seja na habitação, circulação, trabalho ou lazer (Xavier, 2012). Para Fernandes (2021), o Estatuto da Cidade gerou uma enorme expectativa ao reconhecer direitos sociais e coletivos, gerando mecanismos e instrumentos para a sua aplicabilidade. Contudo, o autor também ressalta alguns deslocamentos dos sentidos da política urbana nos municípios e na sua ao longo dos anos. Entre estes: a função social da propriedade, abrindo

espaço para a liberdade e privatização econômica; do direito à cidade para a financeirização da cidade; da busca da gestão pública democrática às estratégias de privatizações. Nota-se que a disparidade de acesso a direitos também compõe uma disputa social entre maior acesso à direitos entre as classes sociais e o esvaziamento da atuação do Estado.

O Plano Diretor, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, ensejava a mudança de paradigmas do planejamento urbano dos municípios brasileiros, saindo do mero tecnicismo para um planejamento urbano democrático, participativo e inclusivo (Dias; Nepomuceno, 2017). No Estatuto da Cidade é concedido o direito à cidade, garantindo a todos o direito à terra urbana, à moradia, ao transporte, à infraestrutura urbana, ao saneamento ambiental, ao lazer e dentre outros direitos coletivos. Entretanto, ao se observar a realidade dos municípios brasileiros, é perceptível que esse reconhecimento institucional do direito à cidade é oposto ao que se vive no espaço urbano, sendo frequente a negação de direitos e distribuição desigual aos indivíduos por fatores como classe, raça, gênero, idade, etnia e renda (Amanajás; Klug, 2018). Além da dificuldade da aplicabilidade dos Planos Diretores nos municípios, estes fatores deslocaram o que era otimismo no início do estatuto para uma desconfiança e descrédito de sua aplicação (Fernandes, 2021).

Raquel Rolnik (2021) ressalta algumas barreiras para a implementação do Estatuto da Cidade, como a defesa irrestrita da propriedade privada, da violência proprietária e o urbanismo neoliberal. Segundo esta, o projeto de cidade radicalmente democrática que é assegurada desde a constituinte, colide com a lógica da urbanização na capacidade de extrair renda de um terreno e em seu potencial construtivo. Seja pelos produtos da indústria imobiliária e nos produtos da indústria de construção de grandes infraestruturas, assim como nas suas capacidades especulativas. Embora a conduta especulativa imobiliária tenha suas restrições e seja coibida por lei, ainda há um vasto espaço para tal prática, fomentando desigualdades sociais e econômicas (Bonizzato; Moulin, 2022).

O direito à cidade não se dará apenas pela formalização nos aspectos da lei e das instituições, mas a sua efetivação se sucederá com uma transformação sociocultural e política a longo prazo e com lutas sociais (Trindade, 2012). Como ressaltado por Fernandes (2021), aspectos institucionais urbanos tal como o Direito Urbanístico, não são apenas um instrumento institucional, mas uma arena de conflitos. Esta que contém disputas sociais das classes. As estratégias para rompimento dessas desigualdades devem ser realizadas e avançadas cada vez mais nos aspectos institucionais, entretanto, apenas

estes âmbitos denotam-se como insuficientes. Para Bonizzato e Moulin (2022), o poder público deve cumprir as funções e respeitar as normas contidas no Direito Urbanístico, assim não sendo a igualdade apenas uma meta e a desigualdade urbana a realidade.

Na percepção de Oliveira *et al.* (2021), a precarização das classes sociais materializa-se nos espaços urbanos, ainda que, nas últimas décadas, a luta popular tenha significado em um aumento da maior participação no planejamento urbano institucional das cidades. Todavia, o acesso e o uso do espaço urbano no Brasil e no mundo ainda são condicionados por um processo histórico representado pelas condições de produção e reprodução do capital, que privilegia determinadas classes e grupos raciais, impactando diretamente no acesso ao direito à cidade pela população trabalhadora e negra. Nesse sentido, o planejamento urbano das cidades atrela-se ao desenvolvimento desigual do capitalismo (Oliveira *et al.*, 2021).

Em suma, como descrito por Carty e Costa (2014), a participação dos movimentos sociais pela reforma urbana, a partir do Estatuto da Cidade, proporcionou uma alternativa para o planejamento urbano brasileiro em comparação ao que vinha sendo realizado até então. Contudo, a maior participação dos movimentos sociais e da classe trabalhadora não foi suficiente para superar as contradições e desigualdades sociais geradas pelas intervenções urbanas na história do país, pela acumulação de capital das classes privilegiadas e pela especulação imobiliária. Como bem pontuado pelos autores, o modelo de planejamento urbano adotado é excludente e mantém as demandas sociais às margens do processo de urbanização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade apresenta importantes instrumentos urbanísticos visando a qualidade de vida e justiça social, tais como uma visão para a gestão democrática e o regulamento da propriedade urbana para um bem coletivo e da sustentabilidade nas cidades (Brasil, 2001). Todavia, o cumprimento de suas orientações esbarra em limitações: a não execução e atendimento do estatuto em determinados municípios, como visto em Mercês (2009), e no caráter ilusório dos planos diretores participativos (Villaça, 2005). O artigo considera que a instituição de novas diretrizes do Estado, através do planejamento urbano nas últimas décadas, ocultou as dimensões das lutas e desigualdades entre as classes sociais.

O acesso participativo ao planejamento urbano, promovido pelo Estatuto da Cidade, não foi o suficiente para a redução das assimetrias sociais. O ideário reformista do Estado para o urbanismo pode contribuir com a cooptação dos movimentos organizados para a sua estrutura, como pontuado em Souza (2006), e no fetiche do plano diretor enquanto sendo solvente de problemas sociais históricos (Burnett, 2011). Além da problemática da não existência de um planejamento urbano em alguns municípios ou da sua não implementação (Maricato, 2015), o acesso à Conselhos, audiências públicas e dentre outros aparatos do Estado não foram condizentes com a qualidade de vida urbana das classes populares.

Rolnik (1990) apresentou um panorama de maior ampliação dessa participação social no planejamento urbano, não as restringindo apenas para consultas e referendos públicos, porém, na formulação e controle das políticas públicas urbanas; na participação ampla para além da população organizada politicamente; no fortalecimento e incentivo à autonomia local no plano diretor e não ao lucro imediato; na redistribuição de renda e aplicação democrática de recursos públicos. Uma radicalização democrática, com colaboração crítica ao Estado, também foi vista nos trabalhos de Souza (2006, 2008) como caminho ao planejamento urbano. Em que norteia este último autor, na autonomia dos ativismos sociais com durabilidade em ações e formação política.

Na institucionalidade do Estado, é possível que se progrida redução das assimetrias entre os marcadores sociais da diferença entre classe, raça e gênero, como exemplo. Contudo, apenas com a politização crítica do planejamento urbano, na sua condução pelas classes desprivilegiadas socialmente, com maior descentralização política, financeira e de poder. Nesse sentido, o Estado deve possuir essas condições necessárias para a efetividade dos planos diretores participativos, não apenas com um aprimoramento tecnocrata ou voltado para a racionalidade econômica do mercado, como nas cidades-mercadorias em Vainer (1999). A alternativa efetiva encontra-se no que Villaça (2005) denota: com conteúdo de “baixo pra cima”, e não tornar os planos diretores como um “cardápio” sem qualquer validade, afastando do planejamento urbano os principais afetados pelos problemas das cidades. Nas palavras do autor: “[...] o que significa o desprezo que a absoluta maioria da população – as classes populares – demonstrou para com o Plano Diretor [...]? Sua abstenção deveu-se ao fato de o Plano Diretor nada ter a dizer a elas” (Villaça, 2005, p. 92).

É fundamental que se reconheça que as desigualdades sociais urbanas entre as classes não são apenas reflexo de uma má execução ou falta de planejamento urbano, porém, são frutos das consequências globalizadas do capitalismo e do seu desenvolvimento. E como o artigo demonstrou, a partir do estudo da literatura da temática, o planejamento urbano brasileiro das últimas décadas não é um instrumento capaz de alterar toda essa estrutura desigual. Sendo apenas possível remediar os seus males e em alguns casos, não sendo efetivo minimamente para essas condições. A história da humanidade acrescentou alguns paradigmas para o rompimento dessa estrutura, seja pelos pressupostos marxistas (Engels, 2015) ou nos esforços e limites do reformismo estatal da social-democracia brasileira (Burnett, 2011).

Se conclui que o atual Estatuto da Cidade, embora também seja um instrumento pioneiro como resultado da movimentação e articulação política de grupos como o Movimento da Reforma Urbana, é atualmente insuficiente para resolução dos conflitos das cidades. Porém, como direciona Fernandes (2016), é essencial que se lute pela implementação plena dos seus instrumentos em todas as cidades, visando avançar na reforma urbana. Acrescenta-se: com a radicalidade democrática na estrutura do poder do Estado, nos Conselhos, no Poder Executivo e Legislativo, na distribuição de renda e condução do planejamento, gestão e monitoramento do planejamento urbano pelas classes despossuídas de capital. Na perspectiva de Souza (2006), para mudar a cidade, o planejamento urbano não pode ser conduzido em decisões previamente decididas pelos instrumentos do mercado ou pelo planejador profissional à serviço da ideologia das classes dominantes, mas pela autonomia e gestão conduzidas pelos indivíduos sujeitos àquele planejamento.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

AMANAJÁS, R.; KLUG, L. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. *In*: COSTA, M.; THADEU, M.; FAVARÃO, C. B. (org.). **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília, DF: IPEA, 2018. p. 29-44.

ARON, R. Note sur la stratification du pouvoir. *In*: BIRNBAUM, P. **Textes et commentaires - Science politique**. Paris: Dalloz, 1975. p. 89-95.

AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003, p. 13-60.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [s. l.], n. 91, p. 205-221, dez. 2010.

BAZZOLI, J. A. Os 20 anos do Estatuto da Cidade. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 83-102, 2022.

BOITO JUNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT.** Campinas: Editora Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOITO JUNIOR, A. Os Conflitos de classe na recente história política do Brasil. **Princípios**, São Paulo, v. 42, n. 166, p. 9-30, mar. 2023.

BONIZZATO, L.; MOULIN, I. E. O advento e a criação de planos urbanísticos e a (des)igualdade urbanística no Brasil nas mais de três décadas da Constituição da República, de duas décadas do Estatuto da Cidade e de anos da chegada do Estatuto da Metrópole: realidades, desdobramentos e consequências jurídico-sociais. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 358-391, jan. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade).** Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.

BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. L. A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. **Open Science Framework Preprints**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1-13, ago. 2018.

BRUNHES, J. Une Géographie nouvelle – La Géographie humaine. **Revue des Deux Mondes**, Paris, v.1, n. 33, p. 504-574, jan. 1906.

BRUNHES, J. Du caractère propre et du caractère complexe des faits de géographie humaine. **Annales de Géographie**, Paris, v. 22, n. 121, p. 1-40, 1913.

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos.** São Paulo: Annablume, 2011.

CARTY, C. G.; COSTA, L. A. M. Dos Movimentos Sociais ao Estatuto da Cidade: Breve Histórico do processo de fomentação de uma nova concepção de planejamento urbano no Brasil. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO*, 3., 2014, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2014. p. 1-11.

CARVALHO, C. O.; RODRIGUES, R. A. O Estatuto da Cidade e seus 15 anos: opiniões novas na casa velha. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, v. 37, n. 131, p. 53-65, jul./dez. 2016.

CRUZ, D. A. M. As faces do planejamento urbano. *Pegada: a revista da geografia do trabalho*, Presidente Prudente, v. 12, n. 2, p. 81-94, 2011.

DEÁK, C. Acumulação travada no Brasil / e a crise dos anos 80. *Espaço & Debate*, São Paulo, v. 32, p. 32 -46, 1991.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

DEFFONTAINES, P. As nossas responsabilidades geográficas nas Zonas Tropicais. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 75, p. 229-223, jun. 1949.

DIAS, D. M.; NEPOMUCENO, C. O Estatuto da Cidade e a democratização da gestão urbana: um estudo de caso na cidade de Marabá - PA. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, p. 389-419, 2017.

DUTRA, O.; BENEVIDES, M. *Orçamento Participativo e socialismo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

ENGELS, F. *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, Mais De 10 Anos Depois. *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, abr. 2016.

FERNANDES, E. *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021.

FERNANDES, F. *Mudanças sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Global, 2015.

GARCÍA LINERA, Á. *Las Tensiones Creativas de la Revolución: la quinta fase del proceso de cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional – Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, 2011.

GIRÃO, A. **Geografia Humana**. Porto: Portucalense, 1946.

GOUROU, P. Amazônia (Problemas Geográficos). **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 94, p. 1182-1181, jan. 1951.

HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e Debates**, São Paulo, v.1, n. 6, p. 7-14, 1982.

HELENE, D. Gênero e direito à cidade a partir da luta dos movimentos de moradia. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 951-974, dez. 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios (PNAD): síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

JESSOP, B. **El Estado: pasado, presente, futuro**. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2017.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEMOS, A. G. L. Uma viagem pela geografia latino-americana: suas tradições e perspectivas. *In*: LEMOS, A. G. L.; GALVANI, E. **Geografia, tradições e perspectivas: a presença de Pierre Monbeig**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 19-36.

LENIN, V. L. A great beginning: the heroism of the workers in the rear. On « Communist Subbotniks ». *In*: LENIN, V. L. **The Essentials of Lenin**. London: Lawrence & Wishart, 1947. p. 482-502.

MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A Trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. (org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília, DF: IPEA, 2016. p. 11-25.

MARICATO, E. **Metrôpole na periferia do capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARX, K. **O Capital: o processo global da produção capitalista (livro III)**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2017.

MERCÊS, S. S. S. Rede de avaliação e capacitação para implementação dos Planos Diretores Participativos. Pará: Relatório Estadual. *In*: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. p. 1-56.

MONEDERO, J. Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. *In*: OUVIÑA, H.; CRISTINA, M.; REY, T. (org.). **Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2018. p. 338-376.

MONTEIRO, A. Estado e política: breves reflexões conceituais. **Revista de Geografia**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 104-122, 2008.

MONTEIRO, E.; FRANCISCO, L. Ocupações a resistência da Negritude nos centros urbanos. *In*: SEMINÁRIO SALVADOR E SUAS CORES, 5., 2019, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: UFBA, 2019. p. 2-14.

MONTE-MÓR, R. Cidade e campo, urbano e rural: o substantivo e o adjetivo. *In*: FELDMAN, S. E. F. **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA: Anpur, 2007. p. 93-114.

OLIVEIRA, S.; CHAGAS, A. Planejamento urbano e participação popular: Pedreira Prado Lopes na vanguarda de políticas urbanas em vilas e favelas. **Indisciplinar**, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, p. 192-233, 2020.

OLIVEIRA, A. *et al.* Desenvolvimento desigual no espaço urbano: construindo a luta pelo direito à cidade. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 10., 2021. **Anais [...]**. São Luís: Joinp/UFMA, 2021. p. 1-17.

OSZALK, O. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. **Estudios Cedes**, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 1-42, jan. 1978.

POULANTZAS, N. **L'État, le pouvoir, le socialisme**. Paris: Les Prairies Ordinaires, 2013.

RODRIGUES, R. M.; ARAÚJO, Q. P.; CASTRO, R. B. Urbanizar as baixadas: um balanço do PAC na Região Metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (org.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p. 253-290.

ROLNIK, R. Morar, atuar e viver. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, v. 1, n. 9, p. 1-15, jan. 1990.

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

ROLNIK, R. O Estatuto E As Lutas – Mais Do Que Nunca Necessárias – Pelo Direito À Cidade. *In*: FERNANDES, E. **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural, 2021. p. 288-293.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, Rio de Janeiro, v. 1 n. 89, p. 89-109, 2011.

ROVATI, J. Urbanismo versus Planejamento Urbano? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 15, p. 33-58, 2013.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem?. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 30-61, 2006.

SANTOS, A.; POLIDORI, M. O lugar dos pobres nas cidades: contribuições sobre crescimento urbano da modelagem por agentes. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 2017. p. 2-18.

SANTOS, B. S. **Reinventar a democracia**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 2002.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SOUZA, M. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SPOSITO, M. **Capitalismo e urbanização**. Rio de Janeiro: Editora Contexto, 1988.

TAVARES, M. **Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes: Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

THÉRY, H. Nas franjas pioneiras, de Pierre Monbeig aos nossos dias. *In*: LEMOS, A.; GALVANI, E. (org.). **Geografia, tradições e perspectivas: a presença de Pierre Monbeig**. Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 49-67.

TRINDADE, T. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, São Paulo, v. 87, p. 139-165, 2012.

UGEDA JUNIOR, J. Planejamento da Paisagem e Planejamento Urbano: Reflexões sobre a urbanização brasileira. *Revista Mato-Grossense de Geografia*, Cuiabá, v. 17, n. 1, p. 101-116, jan./jun. 2014.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (org.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2009, p. 75-103.

VALVERDE, O. Prefácio. *In: VIEIRA, I. C. G. (org.). As Amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre geografia e sociedade na região amazônica*. Rio de Janeiro: Garamond, 2015. p. 15-20.

VILLAÇA, F. Uma contribuição à história do planejamento urbano no Brasil. *In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169-243

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: Edição do Autor, 2005.

XAVIER, L. N. Estatuto da Cidade: caixa de ferramentas do planejamento urbano no Brasil. *In: CONPEDI, 2, 2012, Niterói. Anais [...]*. Niterói: Conpedi, 2012. p. 286-315.

ZAZYKI, M. *et al.* Relação entre a urbanização brasileira e o direito de propriedade. *Desenvolvimento em Questão*, [s. l.], v. 19, n. 54, p. 185-203, 2021.