



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

A CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA URBANA NO BRASIL UM ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA NO SÉCULO XX

MARÍLIA FORMOSO CAMARGO, LUIS PAULO BRESCIANI

GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A consolidação da política pública urbana no Brasil: um estudo sobre o desenvolvimento da temática no século XX

Resumo

O presente artigo aborda o percurso histórico que culminou na inflexão do modelo de enfrentamento da questão urbana como política pública no Brasil. Para tanto, serão aprofundados os períodos iniciais de incorporação do urbanismo na administração pública brasileira, visando evidenciar a abordagem tecnocrática que vigorou sobre a área do planejamento urbano no Brasil ao longo do século XX. Na sequência, adentrar-se-á ao percurso de “reforma urbana”, período que contrapôs o urbanismo tecnocrático vivenciado anteriormente e contribuiu para a inflexão do processo político de consolidação da política urbana no Brasil, confluindo para a constitucionalização do tema em 1988 e sua regulamentação em 2001. Por fim, conclui-se indicando a necessidade de surgimento de uma agenda de pesquisa que aprofunde os modelos de implementação da política urbana na atualidade, comparando-os com o histórico do século XX e com as intenções perquiridas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. **Palavras-chave:** Política Urbana; Estatuto da Cidade; Análise de políticas públicas; Agenda de políticas públicas.

1. Introdução

Há exatos vinte anos foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), primeira lei federal que normatizou a política pública urbana no Brasil, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. A inserção da política urbana na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e sua regulamentação no Estatuto da Cidade em 2001 deve ser associada – ao menos sob a perspectiva normativa – a uma proposta de inflexão do modelo de enfrentamento da questão urbana por parte do Poder Público no Brasil. Em que pese a proximidade do Estado brasileiro com o tema desde o processo de urbanização das cidades brasileiras, aqui identificado pelo crescimento das cidades e da população urbana entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, foi apenas a partir de 1988 e com a ênfase dada em 2001 que tal tema ganhou o *status* de política pública de interesse nacional, pautada na subsunção da propriedade privada à função social e no conceito de “gestão democrática das cidades”. A constitucionalização e regulamentação do tema, por sua vez, abriu espaço para um novo modelo de elaboração e implementação da política urbana em nível nacional e subnacional, distanciando-se normativamente do caráter tecnocrático que vigorou em grande parte do século XX.

A questão urbana e os temas relacionados ao urbano estão associados a uma diversidade de funções essenciais à condução da administração pública nos três níveis federativos, estabelecendo conexões com a organização e distribuição de pessoas, recursos e serviços em todas as cidades. No âmbito da administração pública brasileira, a questão urbana encontra espaço dedicado naquela que é denominada de “política urbana”, ou “política de desenvolvimento urbano”. Atualmente, 84,7% da população brasileira vive em perímetros urbanos (IBGE, 2015), sendo fundamental a participação da administração pública na gestão

do modelo de desenvolvimento destes espaços, especialmente naquilo que concerne ao espaço urbano construído, às cidades, aos bairros e às comunidades em que vivemos.

Apesar da relevância do tema para o estudo de políticas públicas, seus atores e instituições, é notável a rara produção de literatura acadêmica e pesquisas científicas que aproximam a questão urbana no Brasil às áreas de administração pública, políticas públicas e ciência política. De acordo com Marques (2017), há um vazio analítico no que tange ao estudo da “*política do urbano*” por parte da ciência política, originando uma “*ignorância mútua*” entre o campo da política e o campo dos estudos urbanos, potencialmente apropriados pelos urbanistas e pela sociologia e geografia urbana, no caso brasileiro.

O vazio analítico e a necessária apropriação científica da questão urbana por parte do campo de políticas públicas é o que motiva o objeto deste trabalho: *a análise crítica do percurso histórico que culminou na inflexão do modelo de enfrentamento da questão urbana como política pública no Brasil, confluindo para o modelo adotado na Constituição de 1988 e no pós-1988*. Para tanto, o presente artigo aprofundará (i) a institucionalização do planejamento urbano como função pública, (ii) o percurso de formação da agenda para fins de constitucionalização do tema em 1988 e, (iii) o processo de regulamentação da política urbana no pós-1988, até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, finalizando com (iv) a proposição de uma agenda de pesquisa.

2. Breve contextualização acerca da atuação do Estado brasileiro sobre o “urbano”

O processo de urbanização brasileira foi acompanhado pela evolução da ciência do urbanismo no país e pela transformação desse urbanismo em função pública, fato que ocorreu de maneira menos institucionalizada no último quarto do século XIX e de maneira mais institucionalizada após 1930. Partindo deste contexto, a presente seção focaliza o processo de institucionalização do planejamento urbano enquanto “função” da administração pública brasileira, visando captar os principais momentos que fundamentaram a incorporação e manutenção desta temática no rol das ações desempenhadas pelo Estado.

Como ponto de partida, a inserção do planejamento urbano na administração pública brasileira será abordada com base na subdivisão histórica proposta por Flávio Villaça (1999). Tal subdivisão revela elementos históricos que podem ser conectados à literatura de administração pública que aprofundou o processo de formação da burocracia estatal no Brasil. Além disso, trata-se de abordagem incorporada por demais autores que estudaram a história e o desenvolvimento do urbanismo enquanto função estatal, em especial Maricato (2002), Feldman (2005; 2008) e Faria (2015). Nesta perspectiva, Villaça (1999) propõe uma divisão

em três grandes períodos: o primeiro entre os anos de 1875 a 1930, o segundo de 1930 a 1990 e o terceiro de 1990 em diante.

O primeiro período de incorporação do urbanismo como função do Estado ocorreu de maneira pouco institucionalizada e teve início em 1875, perdurando até 1930. Este período nasceu a partir de propostas que visavam o “embelezamento” das cidades brasileiras até então, momento em que foi notável a ação higienista do Estado sobre o ambiente urbano, com o intuito de minar o crescimento das habitações encortiçadas na região central de municípios como o Rio de Janeiro e São Paulo. Neste período (1875-1930), a ação estatal se consolidou pela proibição de instalação das habitações precárias da população operária, conferindo condição de irregularidade a muitas habitações periféricas (MARICATO, 2002).

Como exemplo do primeiro período de incorporação do urbanismo às ações estatais, pode-se citar a criação da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro em 1874, a qual tinha a função de “*melhorar suas condições higiênicas*” (VILLAÇA, 1999, p. 194). No mesmo período, o município de São Paulo apresentou propostas de urbanização com caráter higienista (MARICATO, 2002). A Lei municipal nº 38/1893 exigia a certificação da propriedade para fins de aprovação de construções, excluindo a população de baixa renda que não havia adquirido formalmente a propriedade. Em seguida, o Código de Posturas Municipais do Município de São Paulo de 1896 definiu normas edilícias que restringiram a instalação de habitações com características encortiçadas. As proibições e restrições às habitações operárias e aos cortiços respectivamente também podem ser identificadas também nas Lei municipais nº 315/1897, nº 375/1898 e nº 498/1900.

No entanto, o que se percebe é que as propostas de caráter urbano apresentadas no período, por mais excludentes que fossem, eram efetivamente implementadas. Na visão de Villaça (1999, p. 197) “*o período de 1875-1930 representou a época na qual a classe dominante brasileira tinha uma proposta urbana, que era apresentada com antecedência e debatida abertamente*”. Tal modelo de atuação parece ser uma decorrência da formatação do Estado à época, marcado pela ausência de uma burocracia profissional e pela confusão das esferas pública e privada. Neste sentido, pode-se afirmar que contexto patrimonialista no qual o Estado brasileiro se encontrava no final do século XIX até meados de 1930 foi o que moldou o primeiro contato do urbanismo com a administração pública, efetuado majoritariamente sem a instituição de órgãos dedicados à esta temática e levados a cabo por “*uma elite dirigente patrimonialista (...) com razoável autonomia um imenso poder político*” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 5). Não por acaso, as experiências do Rio de Janeiro e de São Paulo revelam

propostas que *abertamente* configuraram a urbanização precária como ação irregular, efetivando o ideário das elites dominantes na época.

O segundo período de atuação do Estado brasileiro sobre a temática urbana (1930-1990) foi caracterizado por momentos distintos da consolidação do Estado brasileiro durante o século XX, visto que abrange desde o momento de profissionalização da administração pública, ocorrida durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, perpassando por amplas tentativas de reformas administrativas e pelo período de ditadura militar, até atingir a promulgação da Constituição cidadã em 1988. Para a contextualização pretendida nesta seção, destaca-se que o segundo período foi marcado pelo que Flávio Villaça (1999) chamou de “planos discurso”, termo que faz referência à produção de inúmeros planos urbanísticos pouco propositivos, alicerçados em uma visão ideológica sobre o planejamento urbano que era considerado uma *“técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados ‘problemas urbanos’”* (VILLAÇA, 1999, p. 182). Durante todo esse longo percurso, uma característica foi prevacente: o enfrentamento do urbanismo como questão e função essencialmente técnica, dissociada da política e das consequências sociais, fato que será chamado para os fins deste trabalho de “urbanismo tecnocrático”.

Com relação à profissionalização e institucionalização da temática na administração pública, um dos primeiros órgãos públicos dedicados ao planejamento urbano foi o “Departamento de Urbanismo”¹, surgido em 1947 no município de São Paulo, delimitado enquanto um órgão *“eminente técnico e legalista em relação aos problemas urbanos, que atua absolutamente desvinculado da política”* (FELDMAN, 2005, p. 108). Mesmo com a centralização ocasionada pela reforma administrativa de Getúlio Vargas em 1937, a área do urbanismo se desenvolveu inicialmente nos estados e municípios. Este desenvolvimento, entretanto, se deu em decorrência do trabalho desempenhado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1936, a partir do qual foram instituídas as Comissões de Plano da Cidade, ambientes nos quais passou a ser propagada a ideia do “plano”. Neste contexto muitos Planos Diretores foram propostos e, em sua vasta maioria, não executados, com relevantes experiências em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Salvador, Belo Horizonte, Campinas e Santos (VILLAÇA, 1999; FELDMAN, 2008). Tratou-se de momento no qual os planos se consolidaram em objetivos pouco propensos a dirimir as ineficácias socioeconômicas ocasionadas pelo acelerado processo de urbanização.

¹ De acordo com Faria (2015), órgão semelhante fora criado no município do Rio de Janeiro em 1947, também denominado de Departamento de Urbanismo.

Ademais, é recorrente o argumento em Villaça (1999), Maricato (2002) e Feldman (2008) de que a elite, incorporada ao *ethos* burocrático, na verdade não dispunha de soluções para os verdadeiros problemas socioeconômicos derivados do urbano, tendo se arraigado ao discurso de que se tratava de uma função ou ciência somente técnica. Assim, o insulamento burocrático recorrente na estrutura administrativa brasileira em grande parte do século XX repercutiu na temática urbana, podendo ser considerado como “*uma ação deliberada de proteção de uma elite tecnoburocrática, que atuava com alto grau de autonomia e discricionariedade*” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

A partir de 1964, no contexto da ditadura militar, deu-se início à institucionalização da temática urbana no governo federal. Logo em 1964 foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). O SERFHAU é considerado o primeiro órgão estabelecido, jurídico e administrativamente, para a temática urbanística no nível nacional e, apesar do significado deste órgão para a institucionalização da política urbana no Brasil, destaca-se que o SERFHAU não dispunha de autonomia material para executar tal política, estando subordinado à lógica habitacional e financeira do BNH desde sua criação (FARIA, 2019). A SERFHAU foi extinta no momento de criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Públicas (CNPU) em 1974, instituída no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (FARIA, 2015). O CNPU foi posteriormente substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979 no âmbito Ministério do Interior.

Mesmo com tais avanços institucionais na esfera federal, a tecnocracia aprofundada durante o regime acabou por subjugar “*uma concepção política de planejamento urbano como campo que poderia reverter o profundo quadro de exclusão social e espacial*” (FARIA, 2019, p. 48). Destaca-se, dessa forma, que não houve um plano nacional de articulação do urbanismo enquanto política pública (BASSUL, 2010), pois muito do trabalho desempenhado na SERFHAU reproduziu a ideologia sobre os planos-discurso praticada anteriormente.

Neste sentido, apesar do desenvolvimento institucional, o segundo período (1930-1990) não significou uma inflexão no modelo estatal de atuação sobre o urbano, intensificando a separação das questões sociais e políticas da prática do planejamento. Por outro lado, como visto adiante, a partir de 1960 deu-se início a uma intensa articulação popular em torno da questão urbana que se opunha ao caráter tecnocrático de enfrentamento da questão urbana por parte do Estado brasileiro, sendo responsável pela formação da agenda que resultou na inserção da temática urbana enquanto política pública na CF/1988.

O terceiro período de atuação estatal sobre o urbano (1990 – atual) é o último e mais recente período de atuação institucional sobre a questão urbana, devendo ser relacionado principalmente à inserção da política urbana nos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, e, ainda, com o processo de aprovação do Estatuto da Cidade ao longo da década de 1990. Tal período foi marcado por um intenso desenvolvimento da temática no nível subnacional, sendo possível identificar uma série de planos diretores municipais desenvolvidos de maneira participativa e que inovaram na elaboração de instrumentos de política urbana (BONDUKI, 2018). O terceiro período, entretanto, incorpora em grande medida a trajetória reformista e as disputas que circundaram a previsão constitucional da política urbana, objeto da próxima seção.

3. O processo de constitucionalização da questão urbana e sua regulamentação

Em contraposição ao cenário tecnocrático que circundou a incorporação do planejamento urbano na administração pública brasileira, a segunda metade do século XX foi marcada pelo surgimento de diversas plataformas e atores que se articularam no intuito de reivindicar uma inflexão no enfrentamento da temática urbana por parte do Poder Público. Trata-se, dessa maneira, de um período em que, paulatinamente, foi formada uma nova agenda da questão urbana enquanto um problema passível de atuação estatal, configurada por um ideário de “reforma urbana”.

A primeira articulação feita no intuito de alterar esse modelo remonta ao período das reformas de base propostas durante o governo do presidente João Goulart. No âmbito de tais propostas, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), com o patrocínio do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Ipase), organizou o primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), que ocorreu de 24 a 31 de julho de 1963 em Petrópolis, também conhecido por “Seminário Quitandinha” (KOURY, 2013). Apesar do caráter progressista dos debates realizados no SHRU, conforme aponta Bonduki (2018), poucos meses após a realização do evento teve início o período de ditadura militar no Brasil, motivo pelo qual várias das propostas do Seminário não foram implementadas².

No entanto, foi durante o período militar que surgiram diversos movimentos populares voltados à melhoria das condições urbanas. Este percurso “popular” em torno da questão urbana também é identificado como um percurso de “reforma urbana”, tendo ocorrido mais

² O Projeto de Lei n. 775/1983, elaborado pela Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas em 1977, incorporou parte dos instrumentos e orientações atrelados à reforma urbana. A formulação e apresentação do PL n.º 775/1983 foi “*uma indiscutível ousadia*” (BASSUL, 2002, p. 9), mas a base governista sustou a tramitação do projeto que acabou não sendo convertido em lei.

expressivamente em capitais como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza durante a década de 1970 (KOWARICK, 1986).

Necessário apontar, entretanto, que o momento de articulação popular em torno da questão urbana é especialmente importante para a análise da formação de uma nova agenda dessa temática como “problema público”. Isso porque foi neste momento em que a população afetada pela precariedade urbana entrou na “disputa” sobre o modelo de enfrentamento da pauta urbana pelo Poder Público. Nessa linha, conforme apontam Fuks (2000) e Subirats (2006), a identificação de um problema como “problema público” também deve passar por um processo de “*mobilização, da organização dos setores envolvidos, da sua força e representatividade*” (SUBIRATS, 2006, p. 210). Além de tal mobilização, fato é que a entrada de novos atores no debate sobre o urbano foi ainda mais preponderante durante ao período de redemocratização, especialmente na década de 1980, momento no qual foi possível “*questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, uma outra mais inclusiva*” (SOUSA SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 57).

O percurso intenso em torno da “reforma urbana” foi impulsionado pela criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja primeira manifestação pública ocorreu em 1987 durante a Assembleia Nacional Constituinte. O MNRU foi uma plataforma que reuniu uma diversidade de movimentos sociais urbanos e entidades, dentre as quais se destacam a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo, o Sindicato dos Engenheiros do Rio de Janeiro, a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), o Movimento Unificado de Favelas (MUF) e a Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (MARICATO, 2002). A articulação em torno do ideário da reforma urbana intensificada durante a década de 1980 retomou a proposta articulada no SHRU de 1963, conforme destacaram Maricato (2002), Grazia (2002), Bassul (2002) e Burnett (2011).

Como apontou Burnett (2011, p. 45), é possível identificar três eixos ou orientações adotadas pelo MNRU, sendo elas: “(1) *gestão democrática da cidade*, (2) *regulação do solo urbano compatível com a função social da propriedade* (3) e *prioridade às necessidades urbanas das camadas populares*”. Tais eixos reverberam a necessária inflexão do modelo de atuação do Poder Público sobre as questões urbanas, contrapondo-se ao modelo tecnocrático vigente com uma proposta de “gestão democrática”, incorporando a dimensão social da propriedade privada e, além disso, exigindo a inclusão na agenda dos problemas socioeconômicos derivados do modelo anterior de planejamento e urbanização.

Aqui cabe destacar que a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) realizada em 1987 representou, na linha proposta por Kingdon (2006), uma janela de oportunidade para os movimentos populares, entidades de classe e técnicos-urbanistas que se articulavam em torno do ideário da reforma urbana desde meados da década de 1960. No âmbito da ANC, a temática urbana foi tratada na Comissão da Ordem Econômica, no interior da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, e não na Comissão da Ordem Social, como esperavam os expoentes da reforma urbana que participavam ativamente das discussões. Tal fato, na linha proposta por Bonduki (2018, p. 94), já era um indício de que a *“questão urbana era entendida mais como uma atividade econômica, ligada aos interesses imobiliários e das empresas de transporte, do que como um tema social”*.

Considerando o período de retomada democrática e, ainda, a abertura da ANC à participação social, vários grupos interessados na temática se mobilizaram durante as reuniões da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. De acordo com Bonduki (2018, pp. 95-96), a referida Subcomissão realizou 22 audiências entre abril e maio de 1987, que reuniram quatro principais conjunto de atores: (i) entidades de classe dos arquitetos e dos engenheiros; (ii) membros do poder executivo, com destaque para os técnicos e dirigentes do então Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Conselho ligado a este Ministério; (iii) entidades que representavam o setor empresarial ligado à construção civil; e (iv) o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) que reunia um conjunto heterogêneo de movimentos sociais urbanos e outras entidades.

A reprodução de alguns dos pronunciamentos destes atores parece ser útil à compreensão das forças sociais, políticas e econômicas que vigoraram no processo de constitucionalização da questão urbana enquanto política. Conforme expõe Araújo (2009), a concepção jurídica sobre o direito de propriedade e os mecanismos de controle da especulação imobiliária foram os assuntos que suscitaram maiores conflitos durante as discussões, além de menções específicas a um modelo mais democrático de enfrentamento da questão urbana. Neste sentido se manifestou o então presidente do IAB, Fábio Goldman ao reforçar a dimensão social da propriedade privada, além de considerar *“fundamental a participação da comunidade nas decisões sobre a política urbana e da política de transporte.”* (DANC – Suplemento n. 95, 16/7/1987, p. 27).

Em audiência realizada em abril de 1987 alguns representantes do executivo federal se manifestaram, incluindo o então Ministro de Desenvolvimento Urbano, Deni Schwartz, cujo pronunciamento foi acompanhado por outros técnicos do Ministério e de órgãos correlatos, em especial da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (CÂMARA DOS DEPUTADOS,

1987). Na fala de Schwartz também ficou evidente a necessidade de instrumentos que conferissem uma nova concepção à propriedade e ao justo aproveitamento do solo, mesmo que tal medida operasse em oposição aos setores construtivos, afirmando ser possível o proprietário “*ter sim seu terreno vago, mas que pague à sociedade o direito dele ter esse lote vago*” (DANC – Suplemento n. 100, 21/07/1987, p. 115).

Na audiência do dia 06 de maio de 1987, os representantes do MNRU se manifestaram. Neste momento, questões relativas ao adequado uso do solo, à gestão democrática da cidade e ao estabelecimento de uma política urbana e habitacional ficaram evidentes. Nabil Bonduki, que representava o Sindicato dos Arquitetos em São Paulo, ressaltou que a instituição de uma política urbana e habitacional deveria ser capaz de constituir “*uma nova forma de se produzir a cidade e de se gerir a cidade*”, criando condições “*para que a ociosidade, (...) para que a utilização desses elementos básicos de vida urbana não seja feita para atender os objetivos do lucro*” (DANC- Suplemento n. 102, 23/07/1987, p. 91).

A oposição a tais propostas ficou evidente principalmente nas discussões ocorridas na audiência da véspera, em que estiveram presentes representantes do Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação, da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e do Sindicato das Empresas de Compra, Venda Locação e Administração dos Imóveis de São Paulo (SECOVI). A fala de Lúcio Assunção, membro do Conselho Diretor da CBIC, ressaltou que os argumentos voltados à especulação imobiliária e uso social da propriedade eram errôneos, devendo a argumentação focar em um maior dispêndio orçamentário sobre a habitação (DANC – Suplemento n. 101, 22/07/1987, p. 48). Tal fala indica que, na visão particular destes atores, a questão urbana não deveria ser resolvida por instrumentos que pretendessem alterar o *status quo* da propriedade imobiliária.

Apesar da mobilização havida no âmbito da Subcomissão da Questão Urbana e Transportes, a correlação de forças não foi favorável à incorporação direta das demandas apresentadas pelas entidades de classe e pelo MNRU no anteprojeto elaborado pela Comissão de Sistematização. A pressão desempenhada por constituintes do bloco posteriormente denominado “centrão” e por entusiastas do setor empresarial foi preponderante na redação conferida ao primeiro texto constitucional (BASSUL, 2008; BONDUKI, 2018). Entretanto, a partir deste anteprojeto, o MNRU em conjunto com o IAB, FNA e FNE se mobilizaram em torno da formulação de uma Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana. A proposta de Emenda Popular nº 63 foi capaz de aglutinar, dentro de um mês, aproximadamente 130 mil assinaturas, mesmo diante das limitações tecnológicas existentes à época (BASSUL, 2008). O

texto da Emenda Popular continha uma minuta de 23 artigos que foi apresentada em 19 de agosto de 1987³, tendo cumprido todos os requisitos de admissibilidade.

Como bem apontou Bonduki (2018), não havia inovação desconhecida nas propostas constantes na Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana. No entanto, a evidência dada à questão urbana a partir da Emenda Popular foi tanta que gerou uma inevitável inclusão de um capítulo específico dedicado à Política Urbana, cujo conteúdo normativo não encontra precedentes na história constitucional e regulatória circunscrita ao período pré-1988. Todavia, o processo de consolidação do texto final dos artigos 182 e 183 da CF/1988 não ficou imune às controvérsias, além de ter sido marcado por um baixíssimo apoio dos constituintes.

O setor empresarial e os constituintes ligados ao denominado “centrão”, por exemplo, se opuseram ao texto proposto pela Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana (BONDUKI, 2018). Neste sentido, os relatos das negociações finais do texto constitucional revelam que a proposta de inflexão do modelo de política urbana, pautada por instrumentos indutores da função social da propriedade, foi parcialmente exitosa. De fato, a política urbana ganhou espaço dedicado na CF/1988, tendo sido elevada normativamente ao status de política pública, atrelada à função social da propriedade. No entanto, a proposta foi associada a único instrumento, constante no artigo 182, § 4º, cuja aplicação ficou condicionada à aprovação posterior de uma lei federal, sem qualquer menção à gestão democrática das cidades. Além disso, apesar da notável relação entre a propriedade privada e o cumprimento da função social, tal subsunção foi delegada aos Planos Diretores, instrumentos que ironicamente ocuparam o âmago do modelo tecnocrático até então vigente. Nesta linha, o que se pretende afirmar é que, apesar do avanço normativo inquestionável, a proposta de política urbana contida na Constituição de 1988 foi “desidratada”, tendo sido acompanhada de poucos instrumentos que efetivamente proporcionassem sua implantação de maneira coordenada e institucionalizada.

4. O caminho da política urbana no pós-1988

Após a previsão constitucional concernente à política urbana, a edição de uma lei federal regulamentadora do tema era extremamente necessária. Isso porque, além da expressa previsão de lei federal posterior, os problemas urbanos englobam dimensões que necessitam de equacionamento e direcionamento vindos da instância federal (SANTOS JÚNIOR, 2007). Vale lembrar que nenhuma tentativa anterior à CF/1988 e ao Estatuto da Cidade em 2001 logrou êxito em pactuar os instrumentos de política urbana e o sistema de implantação desta política,

³ O texto apresentado na Emenda de Iniciativa Popular da Reforma Urbana foi uma reprodução das manifestações e propostas feitas pelos representantes do MNRU na audiência do dia 06 de maio de 1987.

deixando a cargo dos municípios e das forças locais a definição, com exclusividade, dos rumos a serem tomados no processo de urbanização.

Embora a regulamentação dos artigos 182 e 183 fosse necessária ao detalhamento do modelo de política urbana a ser perseguido pelas instâncias locais, o Estatuto da Cidade foi aprovado apenas em 2001, resultante de discussões no Congresso Nacional e influenciado pelas experiências, ainda preliminares, adotadas por alguns municípios brasileiros. O longo período percorrido até 2001, entretanto, foi também marcado por um processo de distanciamento do executivo federal frente ao tema (GRAZIA, 2003). Do ponto de vista institucional, a política urbana enquanto tal continuou sem um espaço dedicado exclusivamente à matéria, mantendo-se subordinada à questão habitacional (SANTOS JUNIOR, 2007).

No âmbito do poder legislativo federal, por outro lado, os debates em torno da regulamentação de uma lei federal de desenvolvimento urbano foram intensos. Logo após a promulgação da Constituição em 1988, surgiu o primeiro Projeto de Lei voltado à matéria, o Projeto de Lei nº 181/1989, oriundo do Senado Federal e de autoria do senador Pompeu de Souza. Referido Projeto de Lei foi rapidamente aprovado no Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados em 1990, convertendo-se no Projeto de Lei nº 5.788/1990. Na Câmara dos Deputados, entretanto, o projeto tramitou durante aproximadamente 11 anos, período em que foi reformulado e intensamente debatido.

De acordo com os relatos feitos por Bassul (2010) e Grazia (2003), além das informações de tramitação colhidas da plataforma da Câmara dos Deputados (2021), o PL nº 5.788/1990 foi submetido inicialmente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde tramitou durante 1991. Na sequência, o PL foi tramitado à Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (CVTDUI), onde permaneceu em 1992. Paralelamente duas comissões requereram a realização de audiências sobre o PL nº 5.788/1990, a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Em 03/11/1992 o projeto chegou definitivamente à CEIC, a qual designou o deputado Luís Roberto Ponte (PMDB-RS) como relator, parlamentar que intensamente trabalhou pelas demandas dos setores da construção civil durante a Constituinte, e que se posicionava contrariamente às pretensões da reforma urbana.

A chegada do PL nº 5.788/1990 à CEIC é crucial principalmente porque desencadeou um período de paralisação da tramitação do projeto. Por força da procrastinação de Luís Roberto Ponte, o qual “*simplesmente não apresentava o seu trabalho à Comissão*” (BASSUL, 2010, p. 82), o PL permaneceu nesta comissão de 1993 a 1997. Após aprovação na CEIC, o projeto foi encaminhado à CDCMAM, onde permaneceu durante todo o ano de 1998.

Por fim, o PL nº 5.788/1990 retornou à principal comissão temática, a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), antes denominada de Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior. A última instância de tramitação do projeto foi a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJC). No âmbito da CCJC dois importantes alterações surgiram: a primeira delas referente à retirada das disposições relativas às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e a segunda relativa à retirada da obrigatoriedade de realização de audiências com a comunidade durante a elaboração do EIV-RIV, esta última alteração por pressão dos deputados ligados às igrejas evangélicas (BASSUL, 2010).

Apesar das discussões de competência que envolvem a definição de regras para regiões metropolitanas, fato é que a retirada dos dispositivos atinentes a esta matéria no âmbito do futuro Estatuto da Cidade ocasionou uma continuidade à completa desarticulação da temática em nosso sistema federativo, medida que foi suprida, ao menos formalmente, pela edição da lei nacional de consórcios públicos em 2005 (Lei Federal nº 11.107/2005) e depois pelo Estatuto da Metrópole em 2015 (Lei Federal nº 13.089/2015). O Projeto de Lei nº 5.788/1990 permaneceu na CCJC durante todo o ano de 2000, retornando ao Senado Federal em fevereiro de 2001, quando foi aprovado por unanimidade.

Percebe-se, dessa forma, que a previsão constitucional conferida à questão urbana acabou por pactuar um aspecto político que é central nesta matéria, abrindo espaço para a alteração do modelo tecno-burocrático de enfrentamento da política urbana. No entanto, como se percebe, a inflexão percebida após 1988 foi inicialmente mais conceitual que prática, concedendo aos municípios a competência pela implementação da política urbana. Principalmente a partir de 2001, já com as bases do Estatuto da Cidade, e após 2003 com a criação do Ministério das Cidades, nasce um novo percurso no qual as instâncias subnacionais, em especial os municípios, orientariam a implementação da política urbana, com as conhecidas limitações de capacidade financeira e técnica para a devida condução dos investimentos pelas prefeituras das cidades médias e pequenas.

5. À guisa de conclusão: insumos para uma agenda de pesquisa contemporânea

O presente trabalho, na perspectiva de dialogar sobre a configuração da política urbana no Brasil, adentrou no percurso histórico de consolidação da temática na administração pública brasileira. Essa trajetória, que carrega consigo todo um histórico de atores e discursos mobilizados, mostra-se fundamental para embasar uma agenda de pesquisa sobre o modelo de implementação do planejamento urbano na atualidade, adequando-o como objeto do campo de

políticas públicas, envolvendo os atores, as propostas e lutas em torno da política urbana. Estudar o planejamento urbano e o ordenamento territorial como política pública nos leva assim à conceituação histórica e normativa que circunscreve as atuais propostas de desenvolvimento urbano, conduzidas pelos municípios brasileiros.

O passo seguinte consiste em avançar na direção da agenda contemporânea sugerida por esta abordagem, visando aprofundar as maneiras de enfrentamento das questões urbanas na atualidade, comparando-as com o histórico do século XX e buscando aproximar-se das intenções perquiridas na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, uma série de questões surgem como possíveis desdobramentos do presente artigo, registradas aqui de forma não exaustiva: Qual o objeto e os instrumentos de implementação da política urbana no nível subnacional? Quais as políticas setoriais articuladas ou desarticuladas nesta implementação? Quais os recursos de elaboração e implementação de políticas públicas que são mobilizados? Como responder às desigualdades socioterritoriais por intermédio da implementação da política urbana nas esferas subnacionais? Quais são os desafios de implementação da política urbana no nível municipal?

Tais questões partem de problemas já conhecidos, apesar de pouco articulados enquanto matéria central da política de desenvolvimento urbano, concebida e implementada pelos municípios brasileiros em articulação com as demais instâncias federativas, além de organismos e estruturas supranacionais. A passagem da tecnocracia explícita à politização institucional da matéria, acompanhada por um movimento intenso de atores da sociedade civil que se contrapuseram à abordagem governamental tecnocrática e incentivaram sua inflexão em 1988, são reflexões para uma jornada de análise crítica sobre a evolução da política pública urbana no nível local.

6. Referências

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. VI.B Subcomissão da Questão Urbana e Transporte. In: BACKES, Ana Luiza; AZEVEDO, Débora Bithiah de; ARAÚJO, José Cordeiro de. (Org.). **Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna**. Brasília: Edições Câmara, 2009. pp. 377-410.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade e Reforma Urbana. In: **EURE**, v.28 n.84, Santiago. 2002.

_____. A constitucionalização da questão urbana. In: **Estudos Legislativos**, v. 4 - Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois. Estado e Economia em Vinte Anos de Mudanças. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-constitucionalizacao-da-questao-urbana>> Acesso em: 28 mar. 2021.

_____. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: ROSSBACH, Anacláudia; CARVALHO, Celso Santos (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Cities Alliance, 2010. pp. 71-90.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Subcomissão da Questão Urbana e Transporte**: atas das reuniões. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao6/subcomissao6b> Acesso em: 30 mar. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. pp. 222-259.

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

BONDUKI, Nabil (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (Org.) **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea - Enap, 2018. pp. 59-83.

FARIA, Rodrigo Santos de. O Departamento Nacional de Urbanismo e a institucionalização do setor de urbanismo no Governo Federal Brasileiro: um contínuo processo histórico. **Oculum Ensaios**, v. 12, n. 2, p. 311-333, 2015.

_____. O planejamento urbano no Brasil entre a democracia e o autoritarismo: uma interpretação em quatro dimensões. In: LEME, Maria Cristina da Silva. **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento em São Paulo**: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

_____. Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. São Carlos: Tese (Livre-docência) – Escola de Engenharia de São Carlos. Universidade de São Paulo, 2008.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Bib**, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.

GRAZIA, Grazia de. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

_____. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: FASE, 2003. pp.53-70.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2015. Disponível em: < <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e->

urbana.html#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20da,brasileiros%20vivem%20em%20%C3%A1reas%20rurais> Acesso em: 27 jan. 2021.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 225-247.

KOURY, Ana Paula. A política urbana e a questão social: Quitandinha, o que restou? **Vitruvius** **159.03**, ano 14, ago., 2013. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.159/4846>> Acesso em: 13 mar. 2021.

KOWARICK, Lúcio. **Movimentos Urbanos no Brasil Contemporâneo**: uma análise da literatura, 1986. Disponível em: < http://anpocs.com/images/stories/RBCS/03/rbcs03_03.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 3ª ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002. pp. 121-192.

_____. Reforma urbana: limites e possibilidades uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queirós; SANTOS JÚNIOR, Orlando dos. (Org.) **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital - Observatório das Metrôpoles, 2015. pp. 309-325.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, 2017.

MOVIMENTO NACIONAL PELA REFORMA URBANA (MNRU). **Proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana**. 1987. Disponível em: < <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo**: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007. pp. 293-314.

SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.

SUBIRATS, Joan. Definición del Problema: relevancia pública y formación de da agenda de actuación de los poderes públicos. In: In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v.1. p. 199-218.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.T.R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. pp.170-243.