

# Teoria, pesquisa, problemas e planejamento urbanos no Brasil

Geraldo Magela Costa \*

## 1 – EVOLUÇÃO RECENTE DA PESQUISA URBANA

Não há dúvidas de que a pesquisa sociológica e política sobre a questão urbana está à procura de novos paradigmas de análise. Os encontros sobre este tema<sup>2</sup>, a exemplo daquele escrito por Topalov (1988), revelam a preocupação com esta procura.

A seqüência teórica das pesquisas urbanas é de conhecimento geral: Escolas de Chicago, modelos empíricos de análise urbana e regional dos anos 50 e 60, conflitos/administração, o "neomarxismo" da chamada Escola Francesa e, finalmente, os argumentos teóricos sobre o pós-fordismo, além de algumas tendências de retorno às análises de orientação positivista. Estas últimas tendências, no entanto, não podem ser ainda caracterizadas como paradigmas acabados de pesquisa urbana.

Uma importante questão a ser discutida, particularmente no caso brasileiro, é a relação entre os paradigmas de análise e os reais problemas urbanos. A este respeito, Valladares e Figueiredo (1983), ao analisar o enfo-

\* Professor-adjunto do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)

<sup>1</sup> Versão modificada do "paper" "Theory; Bartleth International Summer School research, urban problems and planning in Brazil" apresentado na (BISS) 12 -, Moscow, 1990.

<sup>2</sup> Por exemplo, a Conferência da Associação Internacional de Sociologia no Rio de Janeiro em setembro/1988.

que da literatura sobre a habitação no Brasil, identificaram a seguinte seqüência em sua evolução:

a) estudos sobre favelas, uma característica da primeira metade dos anos 60;

b) análises críticas sobre o desempenho das políticas e programas do Banco Nacional de Habitação;

c) estudos sobre as áreas periféricas de baixa renda das regiões metropolitanas onde a autoconstrução é a forma mais comum de construção de moradia;

d) análises que consideram "as questões de renda da terra e uso da terra urbana como fundamentais para o entendimento e formação de políticas habitacionais em particular e políticas urbanas em geral"; e

e) estudos sobre a questão das lutas e conflitos urbanos sobre as questões urbanas que dão origem aos movimentos sociais urbanos (Valladares e Figueiredo, 1983, p.70).

É importante notar, como os próprios autores o fazem, que esta evolução foi influenciada por dois fatores principais. De um lado, a evolução do pensamento sociológico na América Latina: a teoria da marginalidade nos anos 60 e início de 70, as preocupações com as características perversas do padrão de acumulação e a exploração da força de trabalho e, finalmente, a influência da teoria marxista na sociologia urbana através dos estudos de Castells, Lojkine, Harvey e outros. De outro lado, a pesquisa sobre habitação foi influenciada pela emergência dos chamados "problemas urbanos" no Brasil: favelas, o fracasso das políticas e programas habitacionais, "periferização" nas grandes metrópoles e emergência dos movimentos sociais urbanos.

Devem-se somar a esta evolução de estudos e pesquisas algumas tentativas mais recentes de analisar a questão urbana de forma mais generalizada, preocupando-se com a socialização do acesso aos meios de consumo coletivo e à terra. Esse tipo de análise teve influência decisiva na elaboração do capítulo sobre a política urbana para a Constituição Federal de 1988. A versão final deste capítulo incorporou apenas parte de um documento encaminhado à Constituinte, elaborado por associações da sociedade civil, representantes de movimentos sociais urbanos, arquitetos e engenheiros. No entanto, os poucos princípios constitucionais que permaneceram são suficientes para permitir a ação dos governos locais no sentido de tentar remover os fortes obstáculos ao mencionado processo de socialização desejado. Este fato sugere que ocorreram importantes progressos, expressos nos princípios constitucionais, que são essenciais para a introdução de mudanças estruturais na estrutura interna das áreas urbanas.

Pode-se dizer que está sendo ultimamente observada uma convergência entre pesquisa básica e pesquisa aplicada na busca de uma solução para problemas estruturais da sociedade urbana brasileira. Poder-se-ia dizer, portanto, que se está vivendo um momento em que as ações são mais necessárias e importantes do que reflexões teóricas na busca de novos paradigmas de análise urbana? Não existem dúvidas de que esse é um momento de mudanças significativas em termos de política e planejamento urbanos. A respeito dessas mudanças, a experiência brasileira é de alguma forma seme-

lhante àquela observada na França, exceto pela defasagem temporal nos eventos. De um suporte tecnocrático estatal à pesquisa urbana – inclusive criação e financiamentos de cursos de pós-graduação – surgiu um significativo número de instituições dedicadas à pesquisa urbana aplicada.

Aquela tecnocracia “iluminada”, que foi responsável pela introdução do planejamento urbano no Brasil, não mais existe. Ou, pelo menos, observa-se o desaparecimento daquelas instituições que lhe davam vida. As atividades de planejamento urbano, que requeriam pesquisa aplicada, da mesma forma deixaram de existir. Também na França terminou o período de suporte financeiro governamental à pesquisa urbana, provavelmente em consequência do desaparecimento dos fatores e eventos que deram origem a questões urbanas importantes, principalmente em fins dos anos 60 e início dos 70. De acordo com Topalov (nos anos 70), “a principal condição de uma nova definição da cidade como objeto de pesquisa foi a interação entre o Estado planejador e uma geração de pesquisadores dentro de uma conjuntura de ascensão das tensões sociais. O conteúdo, os limites e a fragilidade das formulações teóricas da época estavam inscritos nesta situação” (1988, p.15). Naquele país, assim como em outros países do capitalismo avançado, assiste-se, no momento, à procura de novos paradigmas de análise urbana.

O mesmo tem sido observado no Brasil, principalmente em relação à pesquisa básica no contexto acadêmico, o que é de fundamental importância para a evolução do pensamento científico: este tem que ser dinâmico e procurar sempre acompanhar mudanças sociais da realidade. É importante enfatizar, no entanto, que, diferentemente do observado na França, os problemas urbanos brasileiros – identificados com base nas características do modelo de acumulação e em conceitos tais como “condições gerais e necessárias de produção e reprodução do capital e da força de trabalho” e “consumo coletivo” – estão ainda vivos e presentes. Com isto, pretende-se enfatizar que a procura por novos paradigmas de análise urbana não deveria significar o abandono daqueles princípios teóricos que embasaram pesquisas urbanas recentes, as quais se revelaram eficientes ferramentas para identificar problemas urbanos ainda presentes. Como foi sugerido anteriormente, em relação a esta questão, poder-se-ia estar, no momento, mais engajado em ações do que em novas reflexões teóricas. Entretanto, não se deve esquecer que as ações – particularmente aquelas relacionadas às atividades de planejamento – estão também exigindo evoluções de natureza teórica.

É necessário lembrar, ainda, que a maior parte das teorias e análises urbanas emergiram no Brasil com grande ênfase na crítica. Era um período de governo autoritário e de concentração de renda, em que esta análise também se vê obrigada a denunciar as condições de extrema miséria e de desigualdade social que marcavam a população brasileira. Essa situação continua ou, até mesmo, vem-se agravando. No entanto, as recentes mudanças no contexto político do País, inclusive com a eleição de governos locais democráticos, progressistas e mais autônomos, podem dar oportunidade a ações concretas e eficazes sobre os problemas urbanos identificados. O pensamento teórico sobre a questão urbana tem aí boa chance de contribuir de forma mais efetiva para a construção de uma nova filosofia de planejamento urbano.

## 2 – PROBLEMA URBANO NO BRASIL

Em estudos e análises sobre a questão urbana, utilizou-se esquema proposto por Lojkin (1981), que se mostrou extremamente útil para

identificação e análise dos mencionados obstáculos à socialização do acesso à terra e aos meios de consumo coletivo, principalmente habitação (Costa, 1984, 1986). Este esquema, muito simples, Lojkin apresenta quando discute os limites a um “planejamento racional, socializado, do desenvolvimento urbanos”. São eles:

- a) um limite relacionado à divisão do trabalho aos níveis nacional, regional e local, resultado da competição anárquica entre os agentes que ocupam e/ou transformam o ambiente;
- b) um limite resultante da propriedade privada da terra;
- c) um limite relacionado ao financiamento dos diferentes elementos (isto é, meios de reprodução do capital e força de trabalho) que dão às áreas urbanas suas características específicas (Lojkin, 1981 apud Costa, 1984: 65).

Estes limites, que constituem obstáculos à mencionada socialização do acesso à habitação dotada de todos os serviços essenciais, aos equipamentos urbanos, enfim, à terra urbana, tornam-se ainda mais agudos nos países onde o planejamento e a legislação urbana inexistem ou são ineficazes. Deve-se considerar que esses limites ou obstáculos variam de intensidade não somente de acordo com o grau de desenvolvimento dos países mas também com o padrão de acumulação vigente no modo de produção capitalista.

Assim, no espaço das áreas urbanas, pode-se identificar maior ou menor incidência destes obstáculos de acordo com diferentes estágios ou contextos do processo de desenvolvimento capitalista (ver matriz 1). É claro que no Brasil ainda predominam as manifestações urbanas expressas em metrópoles e grandes cidades ou aglomerações, uma característica do estágio monopolista e fordista do modo de produção capitalista. Já em 1980, por exemplo, mais de 1/3 da população brasileira (42 milhões de pessoas) vivia em 30 cidades com mais de 250 mil habitantes. Deve-se considerar, no entanto, que ainda inexistem as análises empíricas relativas à década de 80, que não permite identificar tendências recentes do processo de urbanização brasileiro, inclusive em relação a prováveis processos de desconcentração populacional e a possíveis manifestações de cidades terciárias relacionadas a um modo pós-fordista de produção. A inserção deste tipo de cidade na matriz 1 é apenas um exercício tentativo, baseado na suposição de que apresenta um espaço urbano elitizado, com moderada incidência dos obstáculos mencionados. No entanto, esta questão permanece em aberto e carece de caracterização mais aprofundada das configurações espaciais resultantes de um novo estágio do processo de produção industrial.

Finalmente, mas não menos importante, deve-se considerar as manifestações urbanas originadas do impacto de grandes projetos industriais – as cidades monoindustriais – que, apesar de apresentarem problemas específicos, funcionam, como se verá na seção 2.1 deste artigo, como excelente laboratório para entendimento do chamado problema urbano do Brasil.

Em resumo, pode-se dizer que o entendimento dos dois primeiros tipos de áreas urbanas são fundamentais para a caracterização da questão e dos problemas urbanos brasileiros. E, nelas, como se discutirá neste artigo, o esquema de Lojkin parece constituir um excelente instrumento auxiliar de

análise. Ali os obstáculos à socialização do espaço urbano revelam-se de grande dificuldade de superação (matriz 1).

Matriz 1

NATUREZA DOS OBSTÁCULOS À SOCIALIZAÇÃO DO ACESSO AO ESPAÇO URBANO E DIFICULDADE DE SUA SUPERAÇÃO

TIPOS DE AGLOMERAÇÕES URBANAS	NATUREZA		
	Competição entre os agentes capitalistas	Propriedade privada da terra	Financiamento
Cidades mono-industriais	**	****	***
Metrópoles e grandes aglomerações ou cidades	***	***	***
Cidades terciárias do pós-fordismo	**	**	**

Dificuldade crescente de superação: \* \*\* \*\*\* \*\*\*\*

Naturalmente que o nível de gravidade de cada tipo de obstáculo está também condicionado a vários outros fatores – estados ricos ou pobres, mais ou menos democráticos, estágio de desenvolvimento das forças produtivas, organização popular, existência ou não de instrumentos eficazes de planejamento urbano e controle do uso do solo, prioridades sociais – que poderão alterar o sistema classificatório expresso na matriz.

2.1 – Áreas sob o impacto de grandes projetos: exacerbação ou transparência dos problemas urbanos?

A maior parte do chamado problema urbano no Brasil tem, a meu ver, dois componentes básicos. De um lado, as dificuldades que uma significativa parte da população urbana enfrenta em relação ao acesso aos meios de consumo coletivo, inclusive habitação; e, de outro, tornando o primeiro ainda mais crítico, a forma pela qual a terra urbana é ocupada e usada, resultando em um processo de exclusão das massas urbanas<sup>3</sup>. Essa segregação sócio-espacial perversa é generalizada, de conhecimento geral e de fácil evidência empírica na maior parte das cidades de grande e médio porte no Brasil. Em certos contextos, no entanto, esses problemas aparecem de forma clara: as manifestações urbanas resultantes do impacto da implantação de grandes projetos industriais.

<sup>3</sup>Nós reconhecemos que questões relacionadas ao mercado de trabalho e distribuição de renda estão na raiz dos problemas urbanos brasileiros. No entanto, estamos mencionando aqui somente aqueles aspectos caracterizados como essencialmente urbanos.

Um melhor entendimento dessa questão exige referência a um problema estrutural da realidade brasileira: os fluxos migratórios. Pode-se dizer que uma significativa parte da população brasileira não tem lugar fixo de moradia permanente ou mesmo por períodos relativamente longos de tempo. Constituída em sua maior parte de um contingente de força de trabalho expulso de seu local de origem, essa massa de migrantes constitui um verdadeiro exército de desempregados e subempregados que constantemente procuram melhores condições de vida ou sobrevivência em cidades das regiões mais urbanas, ou em fronteiras agrícolas, em um processo que muda no tempo, de acordo com a dinâmica da expansão capitalista.

Os fatores de atração para este constante fluxo migratório estão relacionados à demanda por força de trabalho e à esperança de melhores ganhos do que no local de origem, de onde foram geralmente expulsos (Singer, 1973). O resultado desse processo é a formação de um excedente de força de trabalho que pode ser transitório ou de natureza mais permanente, dependendo do processo de desenvolvimento capitalista. Então, conforme a conjuntura, essa “incerta” reserva de força de trabalho é requerida por ou acomodada em certos setores e subsetores da economia, onde o trabalho desqualificado é possível, como na indústria de construção civil (Costa, 1984 p.50/51). Num modo de desenvolvimento capitalista como o brasileiro, a oferta de novos empregos em diferentes áreas é circunstancial e muito das vezes ilusória, o que resulta em um constante e provavelmente crescente fluxo migratório no território nacional.

Como parte desse processo, as áreas sob o impacto de grandes projetos industriais têm participação significativa como local de acomodação de forma temporária ou permanente desses fluxos migratórios constituídos de uma pobre e desqualificada força de trabalho incapaz de desempenhar uma função na chamada economia formal. Os exemplos de três grandes siderúrgicas – Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS) e Companhia de Aços Especiais Itabira (ACESITA), localizadas no chamado Aglomerado Urbano do Vale do Aço, e Aços de Minas Gerais (AÇOMINAS), nos municípios de Belo Horizonte e Congonhas – à distância de 300 e 100 quilômetros de Belo Horizonte, respectivamente, constituem bons “laboratórios” de observação empírica tanto para a questão migratória quanto para as dificuldades de inserção do migrante no mercado de trabalho e no ambiente construído de acordo com condições aceitáveis de cidadania.

No Aglomerado Urbano do Vale do Aço, a construção de duas grandes siderúrgicas – ACESITA E USIMINAS – nos anos 40 e 50, respectivamente, ocorreu em uma área onde uma base urbana praticamente inexistia. Em 1950, somente 4 461 habitantes viviam nas áreas urbanas dos três municípios componentes do Aglomerado: Ipatinga, Coronel Fabriciano e Timóteo. A partir dessa data, foi observado um processo extraordinário de crescimento urbano, devido à intensa migração ocorrida naquela área. Em 1960, a população urbana de todo o Aglomerado já era de 3 800 habitantes, e atingia mais de 112 mil em 1970. Em 1989, este total era de mais de 400 mil habitantes. O crescimento populacional por si só não pode, naturalmente, ser considerado como fator determinante dos chamados problemas urbanos, particularmente quando tratado de forma abstrata, através de um total populacional ou taxas de crescimento. Entretanto, deve-se considerar que tal crescimento urbano traz consigo uma série de dificuldades relacionadas à provisão de moradias e outros meios de consumo coletivo, principalmente se se considera que a maior parte da população não está diretamente ou, mes-

mo, indiretamente envolvida nas atividades econômicas hegemônicas das duas siderúrgicas.

O processo de exclusão sócio-espacial observado em tais áreas pode ser descrito como se segue. Quando uma grande indústria<sup>4</sup> é construída em uma área de base urbana incipiente, ela tem que prover a infra-estrutura necessária tanto ao processo de produção quanto de reprodução da força de trabalho necessária. Quanto a este segundo aspecto, o ambiente construído resultante tem duas características diferentes: um local de reprodução da força de trabalho diretamente ligada à indústria principal e o local onde mora o restante da população urbana.

Pode-se notar, portanto, a formação de "duas cidades": uma, "particular", aquela da indústria principal, onde existem todos os serviços e equipamentos urbanos necessários, em contraste com a outra, a cidade-pública, que se caracteriza tanto pela precariedade ou inexistência dos meios de consumo coletivo quanto por uma acentuada segregação sócio-espacial. Pode-se dizer que estas manifestações urbanas que surgem e crescem em consequência da construção de grandes plantas industriais estão sujeitas a uma segregação dupla: uma "artificial", planejada, entre a cidade "particular", ou "privada", e a "pública", planejada, entre o centro e a periferia da cidade "pública".

Este fenômeno é ainda mais agravado pela maneira com que é controlada a terra apropriada para a expansão urbana. Naquelas manifestações urbanas, a grande indústria é quase sempre a única proprietária da terra disponível para o crescimento da cidade. Este fato é justificado pelas firmas como uma reserva necessária aos seus planos de expansão das necessidades tanto da produção quanto da provisão de moradias para seus trabalhadores. Assim, se já era tarefa difícil resolver o problema habitacional para certos segmentos "marginalizados" da força de trabalho naquelas áreas, esta solução torna-se ainda mais difícil devido ao controle monopolístico da terra, que constitui um grande obstáculo ao processo de democratização das cidades (ver matriz 1). Ocorre, então, um processo de segregação e "periferização", que resulta em uma forma espacial diferente daquela observada, por exemplo, nas regiões metropolitanas, mas explicada por causas estruturais semelhantes.

Em termos espaciais, pode-se observar que as malhas urbanas das cidades "públicas" parecem estar contidas em uma espécie de "camisa-de-força" formada pelas terras que pertencem à grande indústria. Este processo não é uma exclusividade do Aglomerado Urbano do Vale do Aço. Fenômenos similares têm sido observados, por exemplo, nas áreas sob influência da AÇOMINAS, em Ouro Branco, e no Projeto Carajás, mineração de ferro e produção de alumínio, no Estado do Pará.

O crescimento populacional na área de influência imediata da AÇOMINAS, também composta de três municípios, apesar de sua intensidade, ainda não atingiu os mesmos níveis observados no Aglomerado Urbano do Vale do Aço. No momento, a siderúrgica está ainda concluindo a primeira fase de sua implementação. Entretanto, um controle de terra, colocado em

<sup>4</sup> Particularmente, certos tipos de indústria produtora de bens intermediários ou de mineração que geralmente se estabelecem próximos à fonte de matéria-prima.

prática pela grande indústria, já revela-se como um problema. Ao iniciar a construção em meados dos anos 70, a siderúrgica já havia adquirido 90% de toda a área apropriada para a expansão urbana, num total de 13 hectares (130 milhões de metros quadrados).

Assim, além de significar, por si só, uma preocupação, a questão do impacto de grandes projetos em áreas urbanas apresenta-se como laboratório para o entendimento da questão urbana no Brasil. Nestas áreas pode-se notar com mais clareza aquilo que Lojkin (1981, p.153) denomina limites a um "planejamento racional, socializado, do desenvolvimento urbano". Estes limites estão relacionados à forma pela qual a terra urbana é ocupada e as dificuldades enfrentadas pela administração pública para financiar a provisão dos meios de consumo coletivo, particularmente na chamada cidade "pública", o que constitui obstáculos reais ao mencionado "planejamento socializado". Em tais áreas, portanto, pode-se perceber, melhor que em qualquer outro lugar, o fenômeno da segregação sócio-espacial, ainda generalizado no meio urbano brasileiro. Exceto pela intensidade e pela forma explícita de como o fenômeno ali ocorre, ele não se diferencia, em essência, daquele observado nas regiões metropolitanas ou outras grandes áreas urbanas do País.

Esta conclusão torna-se mais evidente quando, por exemplo, se considera que no caso da área de influência imediata da AÇOMINAS, esta se propôs, como forma de evitar a segregação a mesclagem no processo de ocupação de suas áreas urbanas, através da venda de até 50% dos lotes para terceiros, aquela parte da população que não trabalha diretamente na empresa. À primeira vista poderia parecer que, através desse procedimento, se problemas básicos como distribuição de renda não estavam sendo resolvidos, pelo menos em princípio a população daquelas áreas poderia ter acesso a lotes urbanos dotados dos meios de consumo coletivo essenciais. Entretanto, todos sabem que isto não ocorreria. O acesso ao lote urbanizado – de alto valor de troca portanto – é quase impossível para uma parte significativa das massas urbanas. A melhor evidência dessa impossibilidade é provavelmente o caso de Brasília. A idéia inicial de Lúcio Costa de planejar uma cidade democrática, ou mesmo de moldes socialistas, mostrou-se uma utopia. Nos dias atuais, sabe-se que a população das cidades satélites é muito maior do que aquela do Plano Piloto original. Brasília revela-se, por conseguinte, também como evidência clara e exacerbada do mencionado processo de segregação sócio-espacial.

Pode-se dizer que a maior parte dos chamados problemas urbanos no Brasil continua sendo as dificuldades extremas de acesso à habitação e, conseqüentemente, à terra e aos meios de consumo coletivo pela maior parte das massas urbanas. Isto porque os determinantes estruturais do fenômeno da segregação espacial ainda não foram, de fato, enfrentados. A solução desse problema depende necessariamente da forma em que o excedente econômico é apropriado e distribuído, pois parte significativa dos problemas urbanos brasileiros depende do montante de recursos nas mãos do Estado e da forma em que as prioridades são estabelecidas dentro do aparelho de Estado, e que resultam em conclusões similares àquelas sugeridas pelas teorias baseadas no conceito de consumo coletivo.

### 3. – COMENTÁRIOS FINAIS

Retornar-se-á agora à discussão inicial. É bom repetir que não estamos tomando uma posição reacionária de sugerir que se pare a evolução do processo de busca de novos paradigmas de análise urbana. Sugere-se,

entretanto, que as possibilidades do paradigma anterior baseado em conceitos marxistas não foi ainda totalmente explorado. Nos termos do provérbio inglês, é preciso ter cuidado para não jogar fora a criança junto com a água do banho. Esta questão torna-se mais clara quando se avança para a discussão do **planejamento urbano**. Foi exatamente em nome do planejamento que uma boa parte da pesquisa urbana foi realizada no Brasil, nas três últimas décadas, e acredita-se que exista ainda muito a ser desenvolvido em termos de instrumentos teórico-metodológicos de planejamento urbano, particularmente se se considera que importante passo foi dado na Constituição de 1988, quando se estabeleceram importantes princípios e instrumentos de política urbana. Esses princípios abriram boas perspectivas para o aprofundamento da discussão teórico-metodológica sobre o planejamento.

Este passo difícil entre a teoria crítica de análise e o planejamento tem sido discutido, por exemplo, por Coraggio (1987), em sua análise sobre o papel dos planejadores em uma fase de transição política e na plenitude da democracia nos países latino-americanos. Esta discussão é válida, considerando-se o momento de transição política no Brasil. Como podemos ir além da crítica e propor políticas urbanas práticas e factíveis? O autor sugere que existe, na ausência de instrumentos metodológicos novos de planejamento, o risco de um retorno aos paradigmas positivistas ou funcionalistas – exatamente aqueles que foram criticados e abandonados –, uma vez que seriam eles os únicos capazes de oferecer modelos acabados de planejamento. A forma de se superar estas dificuldades é a prática de uma discussão de natureza técnica, política, teórica e, principalmente, metodológica, a fim de evitar tanto o retorno a fórmulas ultrapassadas quanto o risco de cair na moda de um “participacionismo” sem qualquer base teórica e metodológica. Aliás, esta prática tem sido o procedimento de alguns governos locais democráticos, com bons resultados, como transparece da leitura dos documentos apresentados em encontros promovidos sobre uma nova base conceitual de plano diretor.

No entanto, em outros casos<sup>5</sup> o que se observa, apesar da evolução contida no texto constitucional, é um exagerado uso da velha fórmula de “planejamento urbano integrado” tentada em passado recente, através do receituário do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Pode-se dizer que, em parte, isto se deve à forma em que foi escrito o capítulo da “Política Urbana” na Constituição. O princípio que determina a prevalência da função social da terra urbana está submetida ao que deve ser estabelecido em um plano urbano<sup>6</sup> colocando, portanto, no centro da questão o instrumento (o plano diretor) em detrimento do princípio essencial da função social (Costa, 1989). Este fato, em conjunto com a exigência também do texto constitucional de Plano Diretor para cada cidade com 20 mil habitantes ou mais, poderá ser responsável por um rápido crescimento no processo de elaboração de planos. Nas maiores cidades, principalmente onde a propriedade privada da terra é responsável pela manutenção de uma grande proporção de terras e lotes ociosos, o problema urbano é muito complexo e não pode ser resolvido só com a simples elaboração de um instrumento administrativo, o Plano. Nestes casos, a ausência de discussões de natureza teórico-metodoló-

5 Plano Diretor de Belo Horizonte, por exemplo. Ver Costa (1989) para uma avaliação do primeiro documento do Plano apresentado para discussão e crítica.

6 “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de organização urbana expressas no plano diretor” (Artigo 182, parágrafo 2 da Constituição Federal de 1988).

gica tem levado à conseqüente repetição de velhas fórmulas baseadas nos mencionados modelos de “planejamento urbano integrado” com os mesmos vícios e contradições do passado, expressos numa análise setorial e segmentada dos problemas urbanos.

Em resumo, a situação pode ser grave, uma vez que muitos daqueles envolvidos com a tarefa de planejamento urbano hoje no Brasil não têm conhecimento das discussões teóricas que foram responsáveis pela definição final do capítulo da “Política Urbana” do texto constitucional e de sua interpretação e detalhamento nas leis orgânicas municipais. Como Coraggio (1987) sugere, isto pode resultar em um retorno ao uso de modelos positivistas completamente desligados da realidade social.

O risco de retorno às velhas fórmulas de planejamento agrava-se quando se consideram as incertezas em relação à busca de novos paradigmas de análise urbana, que, por exemplo, na França e de acordo com Topalov, vem resultando no abandono dos “fenômenos macrosociais” para se consagrar ao “objeto local”, ao “microsocial”, ao “cotidiano”, além de indícios de retorno às teorias da Escola de Chicago (1988, p.23). É claro que as teorias que enfatizam somente os aspectos macrosociais também não seriam suficientes como base para a discussão necessária a esta nova fase de planejamento urbano que se inicia. A questão da cidadania passa naturalmente pela participação e pela vida cotidiana dos moradores das cidades. No entanto, estes últimos aspectos, quando não inseridos em um enfoque mais abrangente da sociedade, revelam-se estéreis como medidas de planejamento e gestão das cidades.

Finalmente, Topalov, apesar de reconhecer que “os desenvolvimentos (teóricos) em curso são também fruto de um exame crítico dos resultados obtidos pela via dos enfoques estruturalistas e marxistas”, admite que “os paradigmas que emergiram deste questionamento não adquiriram ainda o alcance e a influência dos precedentes” (1988, p.23). Em face desta suposta “orfandade paradigmática”, sugere-se, portanto, que junto com a busca e evolução teóricas necessárias deveria haver esforço com o objetivo de exaurir as possibilidades do paradigma de inspiração marxista, procurando associar pesquisa básica, pesquisa aplicada e formas de resolver os problemas urbanos, através da proposição de uma nova conceitualização de planejamento e instrumentos de gestão da cidade.

#### 4 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Belém: Banco do Amazonas, 1988.
- 2 CORAGGIO, José Luiz. Possibilidades de um planejamento territorial para a transição na América Latina. **Espaço e Debates**, São Paulo, V.7, n.20 p.63-94.
- 3 COSTA, Geraldo Magela. **Collective consumption in an urbanizing society – basic sanitation provision in Brazil: 1960-1980**. London, 1984. Thesis (PhD) University of London.

- 4 COSTA, Geraldo Magela. Consumo coletivo e a questão urbana: notas para discussão. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, V.1, n.3 p. 164-174, set./dez. 1986.
- 5 COSTA, Geraldo Magela. Plano diretor esquece coisas mais elementares. **Hoje em Dia**, Belo Horizonte, 22 out. 1989. Caderno Cidade, p. 19.
- 6 LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- 7 SINGER, P. **Economia política da política da urbanização**. São Paulo: Brasiliense, CEBRAP, 1973.
- 8 TOPALOV, C. Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço e Debates**, São Paulo, v.8, n.23, p.5-30, 1988.
- 9 VALLADARES, L., FIGUEIREDO, A. Housing in Brazil: an introduction to recent literature. **Bulletin of Latin American Research**, v.2, p.69-91, May, 1983.