

Planejamento urbano e desenvolvimento econômico: interfaces entre as políticas nacionais

RESUMO

O planejamento urbano está entrelaçado ao desenvolvimento, envolvendo sociedade e economia em seu processo, e tendo como protagonista o Estado. Em meados do século XX, diante do cenário urbano fortemente impactado pela intensificação da industrialização e urbanização, exsurge a reflexão acerca do papel das cidades, e a política urbana passa a ocupar a pauta institucional do Governo Federal, para fins de resolução de problemas atinentes ao bem comum e no intuito de promoção de infraestrutura compatível com as estratégias econômicas nacionais. Este artigo tem como objetivo compreender como o planejamento urbano ocupou espaço no arranjo governamental, tendo o desenvolvimento econômico como contexto. Estabeleceu-se paralelos entre as políticas urbanas e econômicas, utilizando metodologia exploratória, de caráter histórico investigativo. O percurso demonstrou convergências e contradições entre os objetivos de políticas nacionais de desenvolvimento e o planejamento urbano. Percebeu-se a evolução do pensamento urbanístico e que as instituições refletiram uma nova ética urbana. Contudo, ainda parece distante a efetivação de uma estrutura que trate as políticas territoriais de maneira transversal e a longo prazo.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento urbano; Desenvolvimento Econômico; Política Urbana; História Urbana; Administração Pública.

Amanda Maria Gavioli
gavioli@alunos.utfpr.edu.br
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Simone Aparecida Polli
simonepolli@gmail.com
Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização está intrinsecamente relacionada ao desenvolvimento econômico e, no Brasil, principalmente à industrialização. A cidade tem funções permanentes de troca, de informação, vida cultural e poder (LE GOFF, 1998), e, em cada lugar, em cada momento, novas exigências de produção, consumo e trocas mercantis geram transformações nas cidades (SANTOS, 1992a).

As primeiras aglomerações urbanas brasileiras, ainda no século XIX, tinham função político-administrativa, vez que a produção típica era agroexportadora e se concentrava no campo (FERREIRA, 2005). Desde então, o planejamento urbano já fazia parte da atividade governamental, mas em escala local (MONTE-MÓR, 2000).

É a partir de 1950, quando um modelo econômico desenvolvimentista consolidou a industrialização e a inflexão urbano-rural, que as cidades ascendem e o planejamento urbano se torna instrumento para Administração Pública Federal, tanto para alavancar o crescimento econômico e a urbanização, provendo infraestrutura e suporte necessário, quanto para resolver problemas decorrentes destes processos, como desigualdades espaciais, integração territorial nacional e desequilíbrios setoriais e sociais em diversas escalas (SILVA, 2012).

O período pós-1950, de acordo com Giambiagi et al. (2016), é responsável por moldar a sociedade brasileira atual: diferentes regimes políticos, construção e desconstrução de instituições, variados enfoques de políticas econômicas e sociais e crises. São muitas e rápidas transformações quantitativas e qualitativas, todas elas tendo a cidade como cenário, requerendo a intervenção do Estado para compreensão das muitas relações e organização sócio-espacial e da produção (NASCIMENTO NETO, 2015) (LIMONAD, 2015).

As cidades se tornaram o espaço de comando da economia capitalista, organizadas em rede, com geometria variável, ultrapassando limites administrativos e incorporando atributos de competitividade (MONTE-MÓR, 2000) (LEITE; AWAD, 2012). Cresceram as disputas políticas, ideológicas e econômicas inter e intraurbanas, e é nesse sentido que o planejamento urbano por parte do Governo Federal, em um país de caráter predominantemente urbano, desempenha o papel de articulação entre os entes federativos, coordenação de consorciamentos e incentivos e direcionamentos para uma ação cooperada (NASCIMENTO NETO, 2015).

Esse papel se materializa pelas instituições governamentais, responsáveis pelos processos de análises, decisões e ações do Estado. Esse é um assunto bastante discutido na ciência política, existindo inclusive modelos de análise de políticas públicas que consideram política como a produção institucional. A política urbana, não diferente das demais políticas governamentais, é formulada, implementada e avaliada por instituições específicas, que organizam o processo (DYE, 2011). Esses arranjos institucionais impactam e são impactados diretamente pela política e estão em constante mudança, acompanhando todas as transformações na sociedade e economia.

Desde que o planejamento urbano foi institucionalizado na Administração Pública Federal, pós-guerra, passou por diversos desenhos institucionais. Essas alterações têm relação com os objetivos das políticas de desenvolvimento econômico em cada período, e encontram-se fundamentadas em teorias urbanísticas. Nesse sentido, esse artigo tem como objetivo compreender como o

planejamento urbano ocupou espaço no arranjo governamental, tendo o desenvolvimento econômico como contexto.

A expectativa é que essa construção forneça argumentos para o debate sobre a evolução, eficiência e eficácia do governo na operacionalização de políticas urbanas frente ao crescente enredamento dos sistemas urbanos. Questiona-se quais são as características, limitações e desafios que persistem ao longo do tempo para a implementação da política urbana e qual a relação destas observações com o desenvolvimento econômico.

Este artigo tem preocupação teórica, e por meio de investigação histórica, busca compreender o presente com base no passado do planejamento urbano brasileiro na dimensão institucional e sua relação com as iniciativas de desenvolvimento econômico. A metodologia utilizada é exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica e documental – livros, artigos, monografias, dissertações, teses, documentos e legislações.

São cinco seções que estruturam o texto, incluindo essa introdução. *A segunda seção apresenta o que é o planejamento urbano e um breve histórico e discussão sobre lógicas gerais dessa área como ciência, que inspiraram ideologias e escolhas na política urbana brasileira. Na seção seguinte, a genealogia do planejamento urbano brasileiro é abordada, abrangendo acontecimentos anteriores ao recorte temporal estabelecido, mas que são significativos para o entendimento do tema como uma construção histórica.

A quarta seção descreve os marcos institucionais que envolveram o planejamento urbano na esfera da Administração Pública Federal de 1950 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003. A relevância das transformações institucionais é discutida na seção quinta, avaliando se a política urbana brasileira teve uma evolução dentro da estrutura institucional do Estado Brasileiro, coerências e contradições com o desenvolvimento econômico e se o arranjo atual é produto dessa construção. Por fim, apresentam-se as conclusões, limitações e sugestões para novos estudos.

2 PLANEJAMENTO URBANO: REFERENCIAL TEÓRICO

O planejamento urbano e regional é responsável por idealizar, criar e desenvolver soluções para uma área urbana ou região, com o intuito principal de proporcionar melhoria de qualidade de vida aos habitantes (NASCIMENTO NETO, 2015). Planejar a cidade é planejar componentes espaciais e geográficos com objetivo de prover estrutura social para as atividades humanas (HALL, PETER; TWEDWR-JONES, 2011). Para José Afonso da Silva (2006), trata-se de um “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”, ou seja, são ações, projetos, estratégias e planos voltados para o futuro ou para um resultado, o qual não seria alcançado sem intervenção do Estado.

Até 1960, o estudo urbano resumia-se basicamente a qualidade espacial, o chamado urbanismo, geralmente limitado à cidade em si, e com motivação de reforma ou higienização, alinhada com uma visão liberal de progresso, modernidade e beleza. Eram planos urbanísticos detalhados e precisos, mas que simplificavam de maneira exagerada a complexidade da realidade e muitas vezes se afastava desta (HALL; TEWDWR-JONES, 2011) (LIMONAD, 2015).

No entanto, com a crescente urbanização e o surgimento de um emaranhado de problemas relacionados a esse fenômeno, fez-se necessário integrar ao estudo urbano a geografia e a ciência social, resultando no planejamento urbano. Outras políticas e os impactos dessas no espaço passaram a ser considerados (HALL; TEWDWR-JONES, 2011). É nesse momento em que o Estado rompe com o liberalismo para exercer o protagonismo na produção do espaço. A ciência do planejamento urbano passa a ocupar a pauta da política governamental, a qual busca tendências, relações e interações socioespaciais em diversas escalas relativas a centralidades, eixos de desenvolvimento e de crescimento, áreas de preservação ambiental, zonas específicas e de expansão urbana para fins variados (LIMONAD, 2015).

Existem vários modelos e dimensões para classificação das ações do planejamento urbano, de acordo com diferentes estudiosos. Para o objeto deste estudo, que prima pela abordagem dessa ciência no âmbito das políticas públicas, interessa o caráter instrumental, em consonância com as lógicas de Yiftachel¹ (apud LIMONAD, 2015), quais sejam: 1) forma urbana e do plano; 2) processual; 3) analítico conceitual.

A lógica da forma urbana e de planos é utilizada em proposições de caráter técnico, prescritivo e normativo, limitado e elaborado estritamente por profissionais especializados, como arquitetos e urbanistas (LIMONAD, 2015). Trata-se de pensamento inerente ao modernismo, marcado pela dedicação e criatividade significativa nos planos, na intenção de criar algo original, muitas vezes individualista e aristocrata, capaz de reconstruir a realidade através da estética (HARVEY, 2000).

Referidos planos tratam a cidade como elemento estático, dando respostas aos interesses do mercado ou de classes específicas, em detrimento dos anseios dos demais cidadãos. Por esse motivo, essa corrente, apesar de bastante difundida, sofre muitas críticas por parte dos estudiosos, uma vez que a preocupação dos planejadores se volta ao desenho e a soluções pontuais e idealizadas, o que faz com que não exista integração com outras áreas aliadas ao planejamento urbano (LIMONAD, 2015).

A lógica processual apresenta mudança qualitativa, porque intenta a aproximação com a realidade. Trata-se de lógica que origina propostas de planejamento *stricto sensu*, que costuma emergir, por exemplo, quando soluções da lógica de planos não são capazes de lidar com a complexidade de questões urbanas (VILLAÇA, 2010).

Segundo Limonad (2015), os modelos processuais têm caráter científico e de neutralidade, com decisão centralizada e baseada em análise sistêmica e com inspiração em teorias econômicas neoclássicas, sendo que o foco se encontra locado nos meios em que os planejadores atuam para se chegar a um fim, que é a promoção do bem comum. O fato de o resultado ser secundário permite que o processo de planejamento seja mais produtivo, e incorpore a população-alvo e diversos agentes. Contudo, ainda assim é um processo de cima para baixo, em que os técnicos, forças de mercado e forças políticas hegemônicas têm mais peso nas

decisões, o que, portanto, torna relevante o bom desenho institucional para a tomada de decisões.

Registre-se, ademais, que há modelos que se encontram entre as lógicas de forma urbana e processual; é o caso do planejamento estratégico, que surgiu no Brasil com mais força na década de 1980, e tem atenção ampliada, para além dos problemas urbanos, pois busca realçar os pontos fortes e potenciais de cada cidade, no intuito de torná-las competitivas globalmente. Percebe-se uma unificação de diagnóstico técnico, de atuações públicas e privadas e de mobilização de atores sociais para estabelecer convergência de interesses (BORJA; CASTELLS, 1997¹ apud LIMONAD, 2015).

Destaca-se, também, como outra mistura de lógicas, o movimento do novo urbanismo (*new urbanism*), que surgiu em 1996 com a proposta de resgate das tipologias de cidade tradicional no que importa ao desenho e à valorização de espaços públicos. Trata-se de modelo de atuação muito específico, que apoia soluções urbanas diversificadas e personalizadas, ao encontro da individualização (ASCHER, 2010). Apesar de abarcar todas as possibilidades sociais e funcionais, o planejamento por parte do Novo Urbanismo se restringe a especificidades, o que faz com que a falta de entendimento do todo promova subdivisões no território e segregação (KRIEGER, 1998² apud MACEDO, 2007, p. 06).

De outro lado, a lógica analítico-conceitual do planejamento urbano está diretamente ligada à racionalidade acadêmico-científica e tem diversas linhas de diferentes campos teóricos-epistemológicos das ciências humanas e sociais, o que evidencia suas vertentes funcionalistas, sistêmicas e social crítica (LIMONAD, 2015).

Na linha funcionalista, há contribuições das teorias da modernização e da marginalidade social, que junto da teoria do desenvolvimento, inspirou ações práticas de técnicos de governo, principalmente na América Latina dos anos 1950 e 1960, dando suporte a políticas sociais verticais, lado a lado de propostas apoiadas na lógica processual. Modelos entre a lógica analítico-conceitual e a lógica processual surgiram com um viés mais colaborativo e comunicativo, no sentido democratizar o processo de planejamento (LIMONAD, 2015).

Na dimensão da teoria social crítica, a partir de 1960, observa-se contribuições quanto ao Direito à Cidade, a partir do reconhecimento de contradições do capitalismo e do papel instrumental-ideológico que o planejamento pode assumir. Recentemente, essas reflexões têm embasado planos e propostas alternativas, ações coletivas de apropriação social e de ocupação dos espaços públicos, de movimentos sociais em conjunto com planejadores, o que enseja na aproximação do conceito de sociedade igualitária (LIMONAD, 2015).

Há diversos outros modelos e tendências no planejamento urbano que buscam capturar todos os paradoxos e dinâmicas das cidades e metrópoles. Não há consenso acerca do assunto e nem se teve como intenção exaurir todas as discussões nesse artigo, mas sim destacar o papel do planejamento urbano como parte da produção social pública do espaço, apreendendo a natureza política das práticas do Estado.

Esse estudo serve para entendimento da influência do planejamento urbano na atividade política do Estado, no desenvolvimento das cidades, o que permite inferir que todo tipo de planejamento é uma atividade política e, em uma economia de mercado, o planejamento urbano também é utilizado como instrumento, em busca de qualificar o ambiente para todos, e por isso demanda intervenção do Estado sobre o processo de desenvolvimento, contemplando necessidades e interesses coletivos (LIMONAD, 2015).

Ressalta-se, ainda, que o planejamento urbano é um instrumento ideológico e, de forma recorrente, é utilizado para legitimar ações do Estado, a fim de, eventualmente, dar lastro a ações que não traduzem o bem comum. Isto, pois, o espaço urbano é o campo de sobrevivência do capitalismo, o que faz com que tal espaço seja inerente à produção de ideologias. Nesse sentido, evidencia-se que no Brasil, e na América Latina, ideologias de planejamento voltam-se a aparências e, de maneira institucionalizada, invariavelmente, servem para esconder a cidade real e formar um mercado imobiliário restrito e especulativo (MARICATO, 2000) (VILLAÇA, 2010). Consoante lição de Ermínia Maricato (2000), é possível perceber que as mencionadas teorias, difundidas, em regra, a partir dos países do centro capitalista, quando apropriadas pela periferia, acabam por representar “ideias fora do lugar” e “lugares fora das ideias”.

Na próxima seção serão descritas as ações do governo na área do planejamento urbano por meio da perspectiva institucional, para fins de verificação de como as teorias e lógicas foram incorporadas e concretizadas no âmbito da prática institucional.

3 SURGIMENTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

O planejamento urbano no Brasil, de acordo com Villaça (2010), surge em 1875, em um contexto local, quando a Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro apresenta um relatório que contém os conceitos-chaves de “plano” e “conjunto geral ou global” associados ao espaço urbano.

As aglomerações urbanas do período do império se caracterizavam como polos regionais em uma economia agroexportadora, com funções relacionadas a concentração de riqueza e poder político, conectadas com a matriz europeia. A produção brasileira tinha como cenário o campo, mas a comercialização se dava nas cidades. O Estado não tinha organização suficiente para impor regras, nem no campo, nem na cidade, e a distribuição social do espaço urbano repetiu a concentração vista no espaço rural (FERREIRA, 2005) (VILLAÇA, 2010) (MARICATO, 2011).

O exercício do urbanismo cabia em estudar os problemas insurgente e desenvolver planos de intervenção em áreas que necessitavam de ações imediatas (DE FARIA, 2015). Os planos traziam como característica o “embelezamento”, coerente a lógica da forma urbana, que acompanhava estudos urbanísticos modernos fora do país. Eram reformas higienistas que vislumbravam o rompimento com o passado colônia e alcance do progresso e modernidade (VILLAÇA, 2010) (FERREIRA, 2011).

Esses planos serviram de base institucional, jurídica, administrativa, política e intelectual na área do planejamento urbano brasileiro. No entanto, somente a partir da crise de 1929, quando as fazendas de café ficaram vulneráveis e uma

parte considerável da população migrou do campo para as cidades, exsurge um projeto de desenvolvimento nacional em que o planejamento passa a desempenhar papel fundamental, tendo o espaço urbano como protagonista.

O Estado Novo, instaurado por Getúlio Vargas em 1930, inicia, de maneira intervencionista, o estímulo a industrialização de substituição de importações. De 1930 a 1950, a industrialização caracteriza um avanço considerável quanto iniciativas endógenas e fortalecimento de mercado interno, desenvolvimento de forças produtivas, diversificação, crescimento de salários e modernização da sociedade, muito importantes para construção da nação, apesar das desigualdades regionais (MARICATO, 2011).

A construção da nação envolveu mudanças no sistema urbano, até então restrito a municípios litorâneos, que serviam a economia de produção voltada ao estrangeiro, sem estruturas formadas de transporte e comunicação no país. A partir de 1940, se estabelece uma “rede brasileira de cidades, com uma hierarquia nacional” (SANTOS, 1967, p.82).

A preocupação do planejamento urbano deslocou-se do embelezamento para a necessidade de infraestrutura que atendesse essa rede de cidades, além dos problemas decorrentes da aglomeração urbana. Nas prefeituras, efetivou-se uma organização institucional no setor de urbanismo, ainda que restrita a grandes cidades e muito influenciada por interesses da classe dominante, que, nesse momento, já era burguesia industrial (VILLAÇA, 2010) (DE FARIA, 2015).

No Governo Federal, ainda não há formalização de uma política pública urbana, mas são criadas instituições no sentido de orientação territorial. Destaca-se a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que substitui o DGE (Diretoria Geral de Estatística) da época do Império, e do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) (DE FARIA, 2015).

Esse período é o início de um processo de industrialização e urbanização que acelera expressivamente a partir de 1950, com o fim da Segunda Guerra Mundial. Pós-guerra, cresce a atuação do Estado e do capital internacional na economia brasileira, há a inflexão populacional urbano-rural, surgimento de conflitos, movimentos sociais, entre outras situações, que demandaram a construção e transformação da estrutura institucional no âmbito da Administração Pública Federal, incluindo o planejamento urbano como pauta, o que será tratado na próxima seção.

4 PLANEJAMENTO URBANO PÓS-GUERRA: CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL

4.1 Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1951, há eleições diretas e Getúlio Vargas retorna à Presidência da República, com intuito de fortalecer o impulsionamento da industrialização. Obstáculos relacionados à balança de pagamentos levaram o governo, até 1955, empreender esforços de estabilização econômica, principalmente por meio de políticas de controle cambial e restrições internas, o que, de maneira não intencional, resultaram no selecionamento das importações, e conseqüentemente, avanço no processo de industrialização para

atender a demanda interna – industrialização substitutiva de importações (VIANNA; VILLELA, 2016).

Além do momento econômico favorável, a criação de organismos internacionais e missões americanas auxiliaram na organização de mecanismos de planejamento do Brasil, destacando-se a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto Latino-americano para Pesquisa Econômica e Social (ILPES) (MONTE-MÓR, 2000). Dentro da administração governista brasileira havia sido criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), sucedida posteriormente pelo Grupo Misto Cepal-BNDE.

A CMBEU era responsável pelo financiamento de um programa de equipamento de expansão de setores de infraestrutura básica, dispondo de instrumentos para aceleração do processo de industrialização substitutiva de importações (VILLELA, 2016). A necessidade de captação de recursos para o programa demandou a criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) – depois chamado de BNDES em 1982, quando passa a financiar também projetos sociais. O BNDE tinha e tem como objetivo ser a entidade governamental de financiamento a longo prazo da indústria. À época, seu papel era gerir créditos em moeda estrangeira e o Fundo de Aparelhamento Econômico, também criado em 1952.

Essa organização foi o primeiro passo para viabilização de um novo projeto de desenvolvimento nacional, que seria o caminho para mudar estruturalmente a matriz econômica brasileira de agrária para industrial. Apesar do financiamento via CMBEU ser interrompido e o projeto não se consolidar nesse momento, a estrutura serviu para o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, alçado a Presidência da República no ano de 1956 (VILLELA, 2016).

Juscelino criou o Conselho de Desenvolvimento, por meio do Decreto nº 38.744, vinculado à Presidência da República, e que tinha como membro permanente o Grupo Misto Cepal-BNDE. O Conselho notabilizou-se como principal órgão de coordenação e planejamento do governo, sendo o responsável por identificar setores da economia com capacidade de crescimento e passíveis de desenvolvimento por meio de estímulos. Essa análise foi organizada em 30 metas, divididas em cinco áreas – energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação –, chamado de Programa de Metas (SILVA, 2012) (VILLELA, 2016).

A vinculação do referido órgão deliberativo ao topo da administração pública reflete o comando da pessoa do JK no planejamento, alinhado com propostas da elite do mercado. Revela-se o caráter patrimonialista histórico do capitalismo brasileiro por meio de distorções do Programa de Metas, que acabou tendo seus recursos direcionados aos interesses do setor privado, principalmente automobilístico, de mecânica pesada e de equipamentos de construção naval (VILLELA, 2016).

A estruturação produtiva desenhada tinha o capital estrangeiro envolvido na produção de bens duráveis enquanto o capital nacional se encarregava da indústria da construção civil e da produção de bens intermediários (MONTE-MÓR, 2000). Territorialmente essa estrutura foi concentrada. Estabeleceu-se uma “economia nacional regionalmente localizada”, em que São Paulo importava produtos intermediários e primários das demais regiões do país e exportava bens de maior valor agregado (ROLNIK; KLINK, 2011).

As grandes obras, que foram o legado da gestão JK, incluindo muitas rodovias e a ampliação da capacidade de geração de energia elétrica, foram realizadas com recursos do fundo público, via BNDE. O Estado atuava como contratante e o mercado privado como contratado (ROLNIK, 2015). Essa situação, de acordo com Villaça (2010), corrompe o planejamento como orientador do Estado e coloca os problemas públicos em segundo plano. A construção de Brasília explica a lógica do planejamento emergente nesse momento: uma meta autônoma de JK, com preocupação central com plano e forma, descolados da realidade, o que Monte-Mór (2000) chama de “urbanismo de luxo”.

Para macroeconomia, os custos foram altos. O Programa de Metas utilizou a inflação para se financiar, contando com uma política monetária complexa em que o Banco do Brasil era simultaneamente banco central e banco comercial na falta de uma estrutura financeira sólida de financiamento a longo prazo (VILLELA, 2016). Essa herança ensejou percalços nas gestões seguintes. Jânio Quadros e João Goulart realizaram governos conturbados, com a renúncia do primeiro e polêmicas políticas envolvendo o segundo, o que culminou em radicalização e no golpe militar em 1964 (VILLELA, 2016).

4.2 O Período Militar

A situação de “estagflação” em que o país se encontrava, com diminuição de atividades econômicas e aumento do desemprego, além da inflação, foi encarada, então, pelo primeiro presidente militar – Marechal Humberto Castello Branco. Foi lançado o Programa de Ação Econômica (Paeg), que promoveu reformas tributária e financeira relevantes, e, de certa maneira, a primeira política de desenvolvimento urbano. O Sistema Financeiro Brasileiro (SFB) foi aperfeiçoado com mecanismos de financiamento que sustentariam a industrialização de maneira não inflacionária, dada experiência de JK.

Dentre bancos comerciais privados, financeiras, caixa econômicas e bancos públicos, que constituíam o SFB, instituiu-se o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que pode ser considerada a primeira institucionalização de uma política urbana no governo federal, atrelada ao desenvolvimento econômico. O SFH tinha como entidade central o Banco Nacional de Habitação (BNH), somado a Caixa Econômica Federal, caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimos. Ao BNH cabia distribuir os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), também criado nesse momento, mediante empréstimos para financiamento de programas de saneamento e habitação (HERMANN, 2016).

O FGTS substituiu o regime de estabilidade no emprego e foi uma maneira de flexibilização no mercado de trabalho. Os recursos do fundo advêm de contribuições mensais de empregadores e empregados e, em caso de demissão ou situações especiais, como a compra de imóveis, são liberados (HERMANN, 2016).

O FGTS, o SFH, o BNH e, ainda, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), instituído em 1966, compuseram a estrutura da política nacional de desenvolvimento urbano. O Serfhau era uma entidade autárquica que tinha o papel de gerenciar o Sistema Nacional de Planejamento para o Desenvolvimento, induzindo os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores, tendo a função de articular escalas de planejamento. Villaça (2010) afirma que o termo

“planejamento integrado” esteve em alta no trabalho do Serfhou, denotando uma lógica processual, em que o plano diretor é um momento de um processo contínuo e multidisciplinar liderado por um órgão acompanhador e revisor.

No entanto, essa prática não se concretizou. O cenário de inchaço urbano, com trabalhadores se estabelecendo nas periferias, demandava dois principais serviços: habitação e transporte (MONTE-MÓR, 2000). Os recursos foram praticamente totalmente mobilizados para o BNH, enfraquecendo o Serfhou e fazendo com que a organização do espaço intraurbano fosse uma preocupação secundária. Estabeleceu-se uma economia política em torno da habitação. O FGTS se tornou, por meio do BNH, um fomento ao mercado interno do país, atendendo a demanda dos trabalhadores por moradia, mas também gerando lucro (MONTE-MÓR, 2000).

O banco operacionalizava financiamento dos recursos do fundo e companhias públicas e privadas executavam projetos. O BNH se tornou o segundo maior estabelecimento bancário do país, e o FGTS, até os dias atuais, continua sendo a força financeira dos programas de política habitacional e da política de saneamento, por meio da Caixa Econômica Federal. Esse modelo, desde então, estabeleceu a tendência da política habitacional por meio da opção da casa própria (ROLNIK, 2015).

O sistema de política urbana montado dependia do retorno do investimento ao fundo público, ou seja, que os beneficiários pagassem as tarifas dos serviços de saneamento, bem como as prestações da casa-própria. Essa característica limitava o modelo de expandir, tanto para cidades menores quanto para classes mais baixas, que não tinham renda adequada para condição de “demanda” nesse mercado e era a maior parte da população (ROLNIK; KLINK, 2011) (MONTE-MÓR, 2000). A democratização da terra não se efetivou, apesar da estruturação inovadora, faltando a complementação de uma institucionalização da função social da propriedade. O Congresso do Instituto dos Arquitetos já preconizava essa necessidade em 1963, com uma proposta de reforma urbana para enfrentamento da questão fundiária, o que só veio a se realizar na Constituição em 1988 (MARICATO, 2011).

A fragilidade do Serfhou também pode ser entendida pela sua contradição com todo sistema econômico do país, montado de cima para baixo. A reforma tributária de 1966 garantiu a concentração de recursos na União Federal, e o direito dos Municípios e dos Estados de legislar sobre a tributação foram limitados ao ICMS, ISS e IPTU. Ressalta-se também que essa reforma tributária foi responsável por acréscimo significativo em impostos indiretos, que penalizam as classes mais baixas, uma vez que incidem de forma significativa sobre o consumo (HERMANN, 2016).

As políticas fiscais do Paeg foram mantidas no mandato do sucessor de Castello Branco, Costa e Silva. Mas o novo presidente lançou, de maneira complementar, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), em 1968, que deixava maior o espaço para implementar políticas de crescimento, ampliando investimentos e difundindo o consumo. Inaugurou-se, então, o período conhecido como “milagre”, em que, além da radicalização do militarismo, houve crescimento econômico vigoroso, acompanhado de queda de inflação e melhora na balança de pagamentos (HERMANN, 2016).

Apesar da forte expansão econômica, esta estava relacionada a forte entrada de recursos externos no país e a relação exportação e importação possuía elevada sensibilidade. O desenvolvimento industrial do país, baseado em bens duráveis, dependia de bens de capital e insumos, que pressionavam as importações (HERMANN, 2016).

Somada a essa condição, o grande desenvolvimento econômico não foi suficiente para garantir oferta de emprego aos imigrantes do campo, que acabaram no setor terciário informal. A situação de caos populacional nas cidades só aumentava, ampliando não só a desarticulação da rede, como a desproporção dos grandes polos. O aumento dos salários de maneira generalizada, bem como a garantia de direitos sociais e civis básicos não protagonizaram nenhum esforço público, e um grande contingente populacional possuía condições de vida desfavoráveis nas cidades (MARICATO, 2011) (ROLNIK, 2015).

No governo Médici (1969-1973), o planejamento urbano passa a ser uma preocupação mais concreta no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND I). É criada uma Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPU), vinculada em um primeiro momento ao gabinete da Presidência da República, e depois ao Ministério de Planejamento. A CNPU gerenciava um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e o Fundo Nacional de Transporte Urbano, e era subordinada ao Sistema de Planejamento Federal, centrando suas atividades na estruturação de cidades e regiões metropolitanas (SILVA, 2010).

A visão de cidade era funcionalista, em que o crescimento urbano era reflexo do desenvolvimento econômico, como objeto de consumo. Essa lógica influencia a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), em 1973, que previa a descentralização, sob o conceito de rede e hierarquia urbana. Foi essa política que deu início a disseminação dos planos diretores pelo país (SOUZA, 2010).

O Plano Nacional de Desenvolvimento foi reeditado no governo Geisel, em 1974, quando completou-se a industrialização substitutiva de importações. Geisel assume sob forte pressão política contra o governo militar e dá início a um longo processo de distensão do autoritarismo que encaminha o país a redemocratização. Nesse momento, a política econômica tinha como foco vencer os desafios do desenvolvimento (HERMANN, 2016b).

O BNDE apoiou a viabilização do PND II oferecendo financiamento de investimentos privados por meio linhas de crédito a juros subsidiados. Os investimentos públicos tiveram como fonte impostos e empréstimos feitos via empresas estatais. As condições de crédito no mercado internacional eram favoráveis nesse momento. Esse perfil de atuação do governo na economia pelas estatais é a explicação para forte crescimento de investimentos públicos, manutenção dos superávits primários nas contas públicas e carga tributária estável durante a implementação do plano (HERMANN, 2016b).

No âmbito da política urbana, a estrutura institucional existente foi revista de modo a dar conta de processos de desenvolvimento inter e intraurbano e integração de políticas setoriais. Foi criada a CNDU (Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano), vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e é considerada um marco relevante porque aborda desenvolvimento urbano do ponto de vista regional, política urbana e

ordenamento do território, aflorando princípios que serão consolidados na Constituição de 1988 (SILVA, 2010) (MARICATO, 2011).

Apesar da organização ter como diretriz a política urbana de maneira integrada a outros setores, os instrumentos de planejamento, financiamento e controle continuavam setoriais, que eram os responsáveis pela implementação e regulação na prática (SILVA, 2010). Os planos diretores foram espalhados por todo o país, ainda com característica exageradamente de diagnóstico técnico, descolado da realidade prática. Muitos acabaram engavetados, sem resultados reais (VILLAÇA, 2010).

De acordo com Souza (2010) as noções de espaço e economia no II PND não convergiam, e apesar da política urbana emergir nesse período, se perdeu a oportunidade de desenvolver uma visão estratégica do território brasileiro, promover distribuição espacial e de renda e a instrumentalizar a rede urbana brasileira em favor dos objetivos econômicos. O que é louvável é que a evolução dos planos garantiu continuidade programática quanto à política urbana, sob a coordenação do estrategista militar general geógrafo Golbery do Couto e Silva (SOUZA, 2010).

Esse momento representou, apesar das controvérsias, de um avanço para uma urbanização sistematizada e politizada (SOUZA, 2010). De acordo com Villaça (2010), a ação estatal do governo federal nos campos de saneamento, transportes e habitação nas décadas de 1970 e 1980 foram as que mais afetaram o espaço urbano, mas não tiveram o objetivo de organização do espaço intraurbano e nem implementação individual em cidades brasileiras, o que acaba por questionar o enquadramento de alguns marcos institucionais no âmbito do planejamento urbano. A “cidade eficiente”, do consumo e da produção, era a prioridade.

Ainda que com distorções, em 1980, a estrutura industrial brasileira estava completa e integrada, resultado de um modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, com inflação persistente. Os objetivos do PND II, no geral, foram alcançados, mas tiveram custos macroeconômicos significativos, que refletem negativamente na década de 1980. Choques de diversas ordens restringiram o crescimento da economia do país e instauraram uma crise financeira (HERMANN, 2016b) (CASTRO, 2016).

O governo Figueiredo, de 1979 a 1984, teve de lidar com o endividamento externo. Foi um período de recessão, políticas restritivas em resposta a crise do petróleo que afetava os países industrializados, somadas aos efeitos estruturais do PND II. Inaugura-se uma longa fase de dificuldades para economia brasileira, que reflete no planejamento. O Ministério do Planejamento foi a principal pasta de comando da política econômica nesse momento e deu início a medidas restritivas com a intenção de controle de pagamentos e contenção de investimentos e despesas com subsídios (HERMANN, 2016).

Cano (2013) aponta que, a partir de 1980, não havia mais o foco no longo prazo, já que as preocupações se concentravam no controle do câmbio, juros e inflação. Com a crença de que o país era um emergente, o foco do governo voltou-se para algumas regiões e cidades competitivas, o que resultou em desnacionalização, desindustrialização e continuidade do poder pelo sistema financeiro. Desenvolve-se uma nova geografia de centralidade, em que o poder econômico se concentra enquanto que trabalhadores mediantemente ou pouco qualificados veem sua renda afundar (SASSEN, 1998). As taxas de crescimento

demográfico começaram a superar o crescimento do PIB, ampliando a percepção de desigualdade e pobreza, concentradas nas cidades, que passam a ter indicadores de violência impactados negativamente (MARICATO, 2011).

Diante da realidade das cidades brasileiras, complexa e grave, que afeta o funcionamento adequado da atividade produtiva, impacta na qualidade de vida dos cidadãos e agride o patrimônio ambiental natural e arquitetônico, a partir do final da década de 1970, os cidadãos passam a cobrar do governo intervenções que gerassem maior equidade social e qualidade de vida, emergindo uma nova ética urbana, relativa à teoria crítica social (PASSINATTO, 2010). A insatisfação das pessoas levou a formação de grupos de pressão organizados, que questionavam e reivindicavam mudanças na política urbana do país para atendimento de demandas sociais, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (MONTE-MÓR, 2000).

Transformações institucionais e tomadas de decisão no Governo começam a ser influenciadas pela nova consciência urbana (VILLAÇA, 2010). Em um contexto de enfraquecimento da ditadura, o presidente Figueiredo, em 1983, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei do Desenvolvimento Urbano (PL 775/83), que é o primeiro passo para aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.

Em 1984, o regime militar encontrava-se pressionado e o clamor popular pela democracia, na esperança de que esta traria de volta liberdades civis e políticas, além do fim da inflação, retorno do crescimento e redistribuição de renda, resultou na redemocratização do país, por meio de eleições indiretas.

4.3 Nova República

O presidente eleito, Tancredo Neves, faleceu antes mesmo da posse e José Sarney, seu vice, assume o cargo, sem muita credibilidade. O governo, então, busca legitimidade lançando uma sucessão de planos para estabilização da economia, sem sucesso, mas que serviram de aprendizagem para o Plano Real, posteriormente (CASTRO, 2016).

Do ponto de vista do planejamento urbano, em 1985, é criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que coordenava meio ambiente e desenvolvimento urbano (MARICATO, 2011). O desenvolvimento urbano continuava competência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) apoiado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. O meio ambiente ainda ficou, significativamente, sob a égide do Ministério das Minas e Energia e Ministério da Agricultura, que coordenavam o principal uso das águas, fora do âmbito urbano. O CNDU centrou-se em políticas, especialmente habitação, saneamento e transportes urbano e interurbano (SILVA, 2010).

Novamente o foco curtoprazista é responsável pelo esvaziamento do planejamento diante da crise fiscal e a hipertrofia estatal (SILVA, 2012). Apesar da ação estatal em saneamento, transportes e habitação nas décadas de 1970 e 1980, o espaço intraurbano continuava desorganizado. A “cidade eficiente”, do consumo e da produção, continuava prioridade. A crise e a desregulamentação alimentaram o ressurgimento de planos diretores, agora chamados de planos estratégicos, que passam a ser vendidos aos municípios junto às sugestões do Consenso de Washington, resultando em uma mercantilização da cidade (BRANDÃO, 2002). A política habitacional teve uma pausa significativa com o fim do BNH, em 1986, o

qual fora muito criticado por conta dos impactos de suas produções no ambiente urbano (MARICATO, 2011).

O marco institucional e sociopolítico de maior relevância da Nova República é a Constituição Federal, promulgada em 1988, que formaliza importantes direitos trabalhistas, e principalmente direitos sociais, escritos na segunda seção da Carta – “Direitos e Garantias Fundamentais”, além de trazer a renovação do conceito de planejamento (CASTRO, 2016). Na dimensão das políticas urbanas, a Carta coloca a União como responsável pelo estabelecimento de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, e aos municípios a competência de implementação (ROLNIK, 2015).

Outro ponto a se destacar é que o planejamento urbano é colocado como instrumento de reforma urbana, operacionalizado de maneira a incidir eficientemente sobre o modelo de desenvolvimento urbano exclusivo político e territorialmente constituídos até então, colocando a cidade como riqueza social. A reforma urbana é uma das “emendas populares” da Constituição, e representa a institucionalização da função social da cidade e da propriedade urbana, avanço ímpar para construção do direito à moradia e direito à cidade. Além disso, a Carta também traz a proposta de “democracia direta”, além da constituição de espaços institucionais participativos e colaborativos sobre as políticas urbanas, por meio de instrumentos como conferências, conselhos, plebiscitos e referendos (MARICATO, 2011) (ROLNIK, 2015).

No âmbito administrativo, a Constituição também é um marco de reforma, acarretando transformações significativas de dimensão jurídica, gerencial, econômica, social e política, na Administração Pública (SILVA, 2012). Ainda assim, o Governo possui falhas graves na articulação de entes federados, entidades paraestatais e setor privado, além de ter dificuldade de implementar dispositivos democráticos de participação e colaboração dos cidadãos (SILVA, 2010) (MARICATO, 2011).

O governo Collor, primeiro eleito pelo voto pós-regime militar, em 1990, realiza uma reforma administrativa, embasada em seu posicionamento de rompimento com o modelo intervencionista de crescimento e proteção tarifária, com propostas de desestatização e racionalização do setor público, que acarretaram em agravamento do desmonte institucional já em curso no tocante ao planejamento (CASTRO, 2016) (SILVA, 2012).

Quanto à política urbana, foi criada a Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MOTTA et al., 1997), que reuniu competências de políticas setoriais de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano. Habitação e saneamento passaram a ser tratadas como bem-estar social e a integração setorial não acontecia (SILVA, 2010). A atuação da Secretaria teve influência limitada, em contradição com os crescentes problemas urbanos (MARICATO, 2011).

Collor renuncia ao mandato ao passar por um processo de impeachment, por denúncias de corrupção, acarretando na posse de Itamar Franco em 1992, que tem o desafio de resgatar a confiança da população. O Plano Real surge nesse contexto, tendo Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda, considerado uma estratégia complexa e de sucesso de desmonte de um sistema de indexação (CASTRO, 2016).

Se inicia um período de privatizações e abertura econômica, marcado pela ortodoxia econômica, que continua presente a partir de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso se torna presidente. O primeiro mandato de FHC foi marcado por estabilização, mas paralelamente desenhava-se um desequilíbrio externo crescente e uma séria crise fiscal, que exigiu mudanças na política econômica a partir de 1999, quando há a retomada do crescimento. Foram mudanças cambial, monetária e fiscal, que deram condições e instrumentos ao país de enfrentar problemas econômicos que assombravam o país desde JK e alcançar a combinação de inflação baixa, equilíbrio externo e controle fiscal (CASTRO, 2016).

Institucionalmente, houveram vários avanços nesse período, destacando-se a autonomia do Banco Central (CASTRO, 2016). No âmbito do planejamento urbano, é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Gestão, que reúne as competências de políticas e ações urbanas. Para a política habitacional, a SEPURB demonstrava sinais de que assumiria princípios de descentralização da produção e diversificaria as soluções de financiamento, rejeitando grandes conjuntos habitacionais (CARDOSO et al, 2017).

O FGTS foi reestruturado para financiamento da política urbana, sob responsabilidade dos governos locais, mas com restrições claras, fortalecendo o município ao encontro da tendência desde a Constituição. Foram criados programas de Carta de Crédito FGTS e Carta de Crédito SBPE, responsáveis por alavancar o mercado de imóveis usados, acabando com a necessidade da construtora para acesso ao recurso, típica da época do BNH.

A crise em 1999 impactou os recursos para política urbana, tendo em vista a restrição orçamentária, com metas fiscais rígidas de controle as contas públicas, que foi implementada. Foram feitas privatizações de empresas prestadoras de serviço público nas áreas de telecomunicações e energia.

A política habitacional por meio do FGTS foi alterada e implementou-se o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), que se somava aos recursos do FGTS, recursos do Orçamento Geral da União (OGU). A liberação de recursos era feita a partir de projetos apresentados por empresas do setor imobiliário à Caixa Econômica Federal, que operacionalizava o programa (CARDOSO et al, 2017).

Ao final do governo de FHC, a SEPURB se torna SEDU (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano), e passa do Ministério do Planejamento para vinculação direta com a Presidência da República, com a intenção de facilitar negociações de emendas parlamentares relativas a investimentos em habitação, saneamento e transportes no Congresso Nacional. Em termos formais, a SEDU progrediu, mas efetivamente o corpo técnico foi reduzido significativamente, o que comprometeu o planejamento da política urbana (CARDOSO et al, 2017).

O processo de urbanização também passa por mudanças: as metrópoles continuaram crescendo, periféricamente, e em ritmo mais lento. Os governos municipais sentiram o corte de recursos advindos da esfera federal, e a descentralização acaba por ocorrer por ausência do poder central na condução das políticas urbanas (MARICATO, 2011).

De acordo com Cano (2013), a partir de 1990, o Brasil volta a ser exportador de commodities, não apresentando políticas tecnológicas e industriais compensatórias para evitar a desigualdades regionais diante de reestruturação produtiva e abertura econômica. Rolnik afirma que regiões consolidadas durante

o nacional-desenvolvimentismo se desmancharam rapidamente, enquanto que regiões mais dinâmicas se encontram conectadas com a economia internacional, ameaçando uma fragmentação do espaço nacional. Grandes metrópoles, novamente, fortaleceram seu poder passaram a ter lugar preeminente e decisivo politicamente (MARICATO, 2011).

Apesar de todas as mudanças sociais, o planejamento urbano das décadas de 1980 e 1990 passa por uma crise, e se volta para o antigo formato de planos diretores (VILLAÇA, 2010), que só irão se instrumentalizar e ser viabilizados na prática com a aprovação do Estatuto da Cidade, operacionalizando instrumentos democráticos de participação trazidos pela Constituição de 1988 (ROLNIK, 2015).

O Estatuto da Cidade é promulgado em 2001 com esse objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, reforçando o papel do Plano Diretor, mas munindo a política urbana de instrumentos. Surge uma nova forma de planejamento, como um processo dinâmico e dialógico, com um plano diretor que abrange a totalidade do município - área urbana e área rural.

Esse viés de planejamento urbano ganha ênfase com a ascensão da esquerda ao poder com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002. A bandeira progressista e desenvolvimentista do Partido dos Trabalhadores gerou insegurança no âmbito da economia, mas a proposta do governo Lula garantiu a permanência de princípios macroeconômicos. Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, apresentou um modelo de desenvolvimento mantendo a estabilidade econômica e com redirecionamento dos gastos públicos para alcançar classes sociais mais baixas (CANO, 2013) (GIAMBIAGI, 2016).

A grande diferença nos governos FHC e Lula quanto à economia são os indicadores de emprego e renda. O salário-mínimo teve aumento real, muitos recursos foram injetados em programas sociais, houve melhora na distribuição de renda, e sem aumentos significativos na inflação, o que elevou a popularidade de Lula (GIAMBIAGI, 2016). Sob o comando do PT, o Brasil realizou, segundo Rolnik (2015), crescimento associado ao combate à pobreza, incluindo no mercado parcelas ignoradas até então e ampliando a capacidade de consumo com a valorização dos salários e ampliação do crédito. Mais pessoas passaram a integrar a classe média, ou seja, o que aumentou a relevância das variáveis de consumo interno e formação bruta de capital fixo (ROLNIK; KLINK, 2011).

O crescimento do PIB que possibilitou as práticas sociais de estímulo ao mercado por parte do governo advém da dinamização de commodities devido a demanda de países emergentes, principalmente China, por produtos que eram especialidades de produção do Brasil. É o chamado “Efeito China”, que também significou regressão de exportações de manufaturas e incentivo a indústria (CANO, 2013) (GIAMBIAGI, 2016).

Do ponto de vista da política urbana, a eleição de Lula representou espaço para institucionalização de demandas já discutidas nos Movimentos de Reforma Urbana. Lula apresentou o Projeto Moradia, que tinha como proposta a criação de um novo SFH sob a coordenação de um novo Ministério, além da aprovação do projeto de lei que instituiria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a priorização do financiamento pelo FGTS para baixa renda, e de classes médias por meio do SBPE (CARDOSO et al., 2017).

Em 2003 é criado o Ministério das Cidades, dirigido por Olívio Dutra, e recebido pelos movimentos sociais e acadêmicos do planejamento urbano com muita expectativa. A organização da pasta foi feita em quatro secretarias: Habitação, Transportes e Mobilidade, Saneamento e Programas Urbanos (CARDOSO et al., 2017), que seriam geridas de maneira integrada. Por meio do Ministério das Cidades, o Governo Federal seria um coordenador, fomentador e financiador de estudos e ações de apoio a implementação da política urbana pelos Municípios (MARICATO, 2006).

De acordo com Maricato (2006), essa estrutura institucional previu instrumentos para viabilização da participação da sociedade em resistência a cultura de privatização da esfera pública e avanço das imposições anti-sociais da globalização, abrindo um espaço democrático de expressão de conflitos. Essa participação passa pelas Conferências das Cidades promovidas pela pasta. As Conferências Nacionais das Cidades, precedidas de conferências municipais e estaduais, elegeram o Conselho das Cidades, principal órgão deliberativo, composto por quatro câmaras técnicas relacionadas as Secretarias Nacionais. Esse Conselho, além de aprovar as propostas de políticas nacionais habitacional, de saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano, aprovou a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária (MARICATO, 2006).

O FNHIS foi criado apenas em 2005, junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que coordenava competências nos três níveis dos entes federados. O fundo começou a operar em 2006 construindo unidades habitacionais, realizando urbanização de assentamentos precários, prestando assistência técnica e apoiando elaboração de planos habitacionais (CARDOSO et al., 2017).

Inicialmente, as propostas de Lula quanto à política urbana esbarraram na política econômica de característica ortodoxa. Em 2006, esse cenário muda significativamente, emergindo um posicionamento de caráter mais intervencionista e de aumento dos gastos públicos. Nesse contexto, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com foco de investimentos em infraestrutura para promoção do crescimento da economia (CARDOSO et al., 2017).

Assim como o PAC, outro programa que se destaca no governo Lula é o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos tendo os bancos e fundos públicos como provedores de crédito e alavancas de investimentos públicos e privados (ROLNIK; KLINK, 2011). A grande contradição desses dois programas é o fato de terem sido originados dentro da estrutura do Ministério da Casa Civil em conjunto com o Ministério da Fazenda, deixando o Ministério das Cidades, o FNHIS e seu Conselho, que concentravam os recursos da política urbana e uniformizavam o acesso, alheios ao processo (ARANTES; FIX, 2009). Essa fragmentação dos ministérios teve como decorrência que as lições aprendidas com aplicação do BNH não foram aplicadas no PMCMV e nem mesmo as inovações presentes no Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Ao mesmo tempo o PMCMV representou muito mais uma política anticíclica para enfrentar a crise do que uma política habitacional.

A Caixa Econômica Federal, desde a extinção do BNH, evoluiu e se tornou o principal operador de recursos da política urbana, tanto no âmbito do Ministério

das Cidades, quanto como agente do programa Minha Casa Minha Vida. O banco tem sido um importante instrumento da União para se fazer presente nos municípios e tem acumulado o papel de financiador, regulador, fiscalizador, formulador e implementador de políticas públicas. Na política habitacional, a Caixa se tornou um elo entre os agentes envolvidos – governo federal e local, empresas e beneficiários (ROLNIK, 2015).

Os recursos do MCMV foram direcionados para o FAR Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, mediante integralização de cotas e transferência recursos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, herança do Governo FHC, que é um fundo mais maleável, com menos critérios, restrições e regulações, facilitando o acesso ao recurso e o atendimento do interesse do mercado da construção. A regulamentação do programa também foi feita pela Casa Civil, sob o comando de Dilma Rousseff, em 2009.

Subsídios públicos ao crédito para produção habitacional, associados ao crescimento da economia, provocaram um dos maiores ciclos de crescimento do setor imobiliário nas cidades do país (ROLNIK; KLINK, 2011). Em 2009, uma crise mundial castiga o país, mas em comparação ao mundo, os efeitos no Brasil foram positivos. Esse fato, somado a exploração do etanol e as descobertas do pré-sal, além da escolha do país para sediar os eventos da Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016, e com ajuda de uma publicidade bem montada, transformaram o papel e a imagem do Brasil no mundo, que passou a ser de maior confiança, interesse e prestígio (GIAMBIAGI, 2016).

O governo Lula “supera” a crise e deixa o governo com popularidade elevada, que impulsiona a eleição de sua indicada Dilma Rousseff, considerada corpo técnico do Partido dos Trabalhadores. Dilma Rousseff dá continuidade às políticas anticíclicas adotadas por Lula frente a crise e insiste em desoneração de impostos e estímulo ao consumo, ampliando de maneira expressiva o crédito (GIAMBIAGI, 2016b). Esse posicionamento favoreceu o lançamento de mais uma edição do PAC e do PMCMV, em 2011, embasada na experiência do BNH quanto à execução da política habitacional pelo setor privado, utilizando recursos do FGTS (CARDOSO et al., 2017).

O PMCMV tinha o apelo de convergência de interesses dos movimentos sociais por moradia quanto dos empresários do setor da construção civil, privilegiando produtos novos. Os números do programa foram bastante significativos, cerca de 4 milhões de unidades habitacionais produzidas em 96% dos municípios do país. Destaca-se positivamente a capacidade do programa em promover acesso de classes baixa renda ao crédito imobiliário, no entanto essa euforia tornou a política urbana restrita a política habitacional, sem função significativa para o Ministério das Cidades. Além disso, percebe-se a ênfase no viés econômico do programa, que visava aquecer o mercado imobiliário e gerar um efeito em cadeia de geração de emprego e renda pela construção (CARDOSO et al., 2017).

Em sentido contrário ao que se esperava, a opção econômica acarretou a perda de dinamismo do investimento, se desenhando a situação de “armadilha da renda média”, que exigia medidas de superação dos desafios do desenvolvimento, garantindo crescimento de maneira sustentável. O boom da demanda, estimulado desde o governo Lula, esbarrou em limites físicos para os quais o país não estava preparado, gerando uma nova etapa de crise (GIAMBIAGI, 2016b). A crise

financeira se somou à crise política que se desenhava, principalmente em torno do setor da construção civil, no segundo mandato da presidente, a partir de 2014. Todo esse cenário acarretou no processo de impeachment, em agosto de 2016, quando Michel Temer, vice de Dilma, assume a presidência (CARDOSO et al., 2017). A política urbana ainda hoje é amparada pelo Ministério das Cidades, no entanto, há discussões sobre um desmonte técnico da pasta, que pode ser discutido em um trabalho futuro.

5 DISCUSSÃO: QUADRO RESUMO

O histórico exposto na seção quarta infere as muitas transformações ocorridas na sociedade brasileira a partir de 1950, e em especial, nas dinâmicas urbanas, alternando períodos de avanços e estagnação quanto ao planejamento. A construção da política urbana não é um processo fechado, denotando também às instituições que as formulam e implementam o caráter não estático (DE FARIA, 2015). O desenho institucional é um processo que vai se formando ao longo do tempo, como reflexo das forças e pactos feitos entre os diversos agentes que compõem a sociedade como um todo, tornando praticamente impossível estabelecer precisamente uma estrutura institucional sistêmica, que não seja resultado do tempo (SILVA, 2010). Ainda assim, é possível observar tendências, convergências, repetições e inovações, tanto institucionalmente quanto ideologicamente.

A organização da política urbana de maneira formal na esfera pública federal reflete a ideologia política e a ambição econômica de cada momento, além de materializar o referencial teórico urbanístico, utilizando-o para legitimar a tomada de decisão. No sentido inverso, a organização e regulamentação das políticas urbanas também impacta na produção do espaço produtivo e social, desencadeando transformações. A influência é mútua, e para correlacionar e refletir sobre essas interações, sistematizou-se períodos analíticos cronológicos, seus respectivos representantes, aspectos gerais políticos e econômicos, principais planos e programas, locação da política urbana e lógicas de planejamento urbano dominantes, no quadro resumo a seguir:

Quadro 1: Sistematização do histórico das políticas urbanas na Administração Pública Federal e seus respectivos contextos de 1950 a 2015. Elaboração própria, baseado nas seções 3 e 4.

PERÍODO	PRESIDENTES	ASPECTOS POLÍTICOS GERAIS	ASPECTOS ECONÔMICOS GERAIS	PRINCIPAIS PLANOS E PROGRAMAS	MARCOS INSTITUCIONAIS - POLÍTICA URBANA	LÓGICA PREDOMINANTE PLAN. URBANO	TAXA DE URBANIZAÇÃO (IBGE, 2007)
1951 – 1955	Getúlio Vargas Café Filho	Democracia	Desenvolvimentismo - Industrialização - Recursos externos	Programa Aranha	CMBEU, BNDE	De forma e de planos	36%
1956 – 1960	Juscelino Kubistchek		Desenvolvimentismo – Industrialização – Recursos externos	Programa de Metas	Presidência da República > Conselho de Desenvolvimento > Grupo Misto Cepal-BNDE	De forma e de planos	44%
1961-1963	Jânio Quadros João Goulart		Restrições – Medidas de Estabilização	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	Extinção do Ministério do Planejamento	-	
1964 – 1966	Humberto Castello Branco	Regime Militar	Desenvolvimentismo – Industrialização - Recursos externos	Paeg	Serfhou > SFH > BNH > FGTS IBGE, IPEA	De forma e de planos	
1967 – 1969	Costa e Silva	Regime Militar - Radicalização	Desenvolvimentismo – Industrialização – Milagre Econômico	PED	Ministério do Planejamento	Processual - funcionalista – tecnocrática	56%
1969 – 1973	Médici			PND I PNDU	Ministério do Planejamento > CNPU > FNDU		
1974 - 1978	Geisel	Regime Militar – Distensão – Fortalecimento de	Desenvolvimentismo – Industrialização –	PND II PNDU	Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente > CNDU		
1979 – 1984	Figueiredo	Movimentos Sociais	Restrições – Medidas de Estabilização	-	Lei do Desenvolvimento Urbano		
1985 – 1989	José Sarney	Nova República	Ortodoxia – Medidas de Estabilização	Plano Cruzado Bresser “Feijão com arroz” Verão	Ministério de Desenvolvimento Urbano > Secretaria de Desenvolvimento Urbano > CNDU Constituição de 1988	-	68%
1990 – 1992	Fernando Collor	Democracia	Ortodoxia – Medidas de Estabilização	Collor I e II PICE	Ministério de Planejamento e Orçamento > Secretaria de Política Urbana	-	76%
1992 – 1994	Itamar Franco			Plano Real	Ministério do Planejamento	-	

1995 - 1998	Fernando Henrique Cardoso		Ortodoxia – Medidas de Estabilização – Abertura econômica	Plano Real	Ministério de Planejamento e Gestão > SEPURB > FGTS	Processual – analítico conceitual	81%
1999- 2002			Ortodoxia - Maior restrição orçamentária	Plano Real PAR	Presidência da República > SEDU > FGTS, FAR	Processual – analítico conceitual	
2003 – 2006	Luiz Inácio Lula da Silva		Ortodoxia moderada	PNDU Programas sociais	Ministério das Cidades > Secretarias > Conselho das Cidades > CEF > FDS SNHIS > FNHIS Ministério da Casa Civil	Processual – analítico conceitual	84%
2006 – 2010			Desenvolvimentismo – Políticas anticíclicas	PNDU Programas sociais PAC PMCMV		Processual – analítico conceitual	
2011 – 2014	Dilma Rousseff		Desenvolvimentismo – Políticas anticíclicas	PNDU Programas sociais PAC PMCMV	Ministério das Cidades > Secretarias > Conselho das Cidades > CEF > FGTS	Processual – analítico conceitual	-
2015- 2016			Ortodoxia – Medidas de Estabilização				

A primeira observação que se sobressai da análise é relativa aos aspectos econômicos desenvolvimentistas e a centralidade da política urbana. É consolidada a relação de industrialização e urbanização, que caracteriza o desenvolvimento urbano como cruzamento da economia e sociedade e o enfatiza como objeto e instrumento do crescimento econômico. A política urbana, ao definir áreas de intervenção, oportuniza promoção de contenção, controle e dinamização de diferentes áreas e regiões de acordo com às estratégias de desenvolvimento (SOUZA, 2010).

Em governos de características mais desenvolvimentistas e intervencionistas, a política urbana caminhou junto ao desenvolvimento, predominantemente na pasta do Ministério do Planejamento ou em uma pasta específica de desenvolvimento urbano. A disponibilidade maior de investimentos estatais nesses períodos caracterizam projetos e programas urbanos que tiveram o maior impacto na estruturação das cidades brasileiras, em infraestrutura, saneamento e habitação, a se destacar o período do Regime Militar.

Em contraponto ao lado positivo do desenvolvimentismo, percebe-se que a vinculação da política urbana muito próxima ao projeto de desenvolvimento econômico pode gerar distorções, desviando o objetivo final do planejamento urbano. São exemplos as políticas habitacionais nos governos autoritários, sob coordenação do BNH, e mais recentemente em um governo de bandeira mais democrática, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, que se tornaram centrais na política urbana. Ambos modelos ressaltavam o viés econômico da produção de habitação, convergindo interesses do setor imobiliário e movimentos sociais por moradia, privilegiando a construção de imóveis novos, na expectativa de movimentação de mercado, geração de emprego e renda.

O desenho institucional das décadas de 1960 e 1970 tem resquícios relevantes até hoje, principalmente na estruturação financeira. O questionamento nesse sentido encontra-se na coerência da persistência de um modelo social-econômico de política urbana centrado na política habitacional instituído em um período que

possuía uma taxa de ocupação próxima à 50%, nos dias de hoje, em que a população urbana já ultrapassa 80% da população total, além das mudanças culturais subjetivas que aumentaram a complexidade da rede urbana.

A lógica do planejamento urbano vem evoluindo, dentro e fora do Estado, e incorporando a relevância do processo de planejamento envolvendo diversos atores para se legitimar política urbana realmente coerente a demanda pública. A década de 1980, com a redemocratização, dá início a uma mudança na ética urbana, que vem a ser incorporada na Constituição Federal, e posteriormente na institucionalização do Ministério das Cidades e criação do SNHIS, mas não necessariamente se reflete na prática das políticas urbanas.

Outro ponto relevante é a percepção de alternância de períodos governamentais mais desenvolvimentistas e períodos de maior ortodoxia e controle das contas públicas, geralmente em resposta aos desequilíbrios gerados pelo excesso de gastos, as vezes dentro de um mesmo mandato. Em momentos de ênfase na política macroeconômica, de caráter curtoprazista, a política urbana fica comprometida, devido a cortes orçamentários. Paradoxalmente, períodos de liberalismo e abertura econômica, como a partir de 1990, impactam diretamente na produção do ambiente construído brasileiro, deixando-o exposto a demanda do mercado externo e dinâmicas internacionais (FURTADO, 1972) (MARICATO, 2011). As políticas nacionais são as responsáveis por intermediar acontecimentos internacionais e as cidades, caracterizando um caráter compulsório de atuação para evitar distorções (ROLNIK, 2015). Quando o planejamento urbano se esvazia na esfera federal, os problemas públicos acabam ficando a cargo do governo local, que se fortalece, por ausência.

Como mencionado na seção terceira, o governo local tem uma importância fundamental na implementação de qualquer política no âmbito urbano, sendo lócus do surgimento do planejamento urbano. No entanto, a União tem papel de coordenação e estímulo para cooperação nacional, direcionando e apoiando os municípios tecnicamente e financeiramente. Uma dificuldade persistente nas ações do planejamento urbano por parte do Estado é a articulação de entes federados, atores políticos não governamentais, sociedade civil, além da integração de setores em políticas territoriais.

Vários marcos institucionais, desde o Serfhou, e mais recentemente, o Estatuto das Cidades, o próprio Ministério das Cidades e SNHIS, têm como preocupação essa estruturação interssetorial. O Serfhou por exemplo, teria o objetivo de capacitar o município para realizar de maneira que o caráter setorizante do BNH, que direcionava apenas habitação e saneamento, pudesse ser compensado nos planos diretores, ao tratar essas questões de maneira integrada.

O pacto federativo brasileiro permite a articulação de competências supletivas e complementares de União, Estado e município, mas ainda não é clara as formas de cooperação entre eles, o que é bastante complexo (SILVA, 2010). A questão tributária, centralizadora é uma das maiores contradições à tendência de descentralização da ação de planejamento urbano, com os planos diretores, presentes desde o início da urbanização brasileira, e que tem dificuldade de se operacionalizar e se consolidar na prática. As competências dos entes federados passaram por muitos estágios, de maior centralização e descentralização, inclusive quanto ao planejamento urbano.

Instituições demasiadamente técnicas e setoriais, como as do Regime Militar, acabam gerando incongruências, e não se traduzindo em ações efetivas de planejamento urbano (SILVA, 2010). O planejamento urbano de maneira transversal tem sido um desafio necessário. Os economistas não devem se restringir a visão contábil e ignorar o espaço, mesmo em tempos de globalização, em que essa relação externa e a competitividade se sobressaem. E nem os planejadores devem se abster da relação do espaço com a economia.

Habitação, saneamento e transporte urbano são setores destaque no desenvolvimento urbano e ordenação do território, mas a tendência é que novos componentes sejam integrados ao longo do tempo. Além disso, a política urbana é inerente a política regional e ambiental, tendo o território como variável comum. Instrumentos de ação setorial demonstram maior agilidade e eficácia que políticas suprasetoriais, de acordo com Silva (2010), mas organização de políticas de maneira transversal têm se mostrado um desafio necessário frente a complexidade da questão urbana.

A natureza segmentada da formulação de políticas em grandes burocracias dificulta a coordenação da tomada de decisões, de modo que a contribuição de todos os vários especialistas seja levada a cabo no ponto de decisão (DYE, 2011). Silva (2010) aponta a ineficiência do desenho institucional com setores específicos subordinados a estruturas de maior abrangência horizontal, em que o setor mais forte acaba assumindo as decisões. Comprova-se essa relação em todos os momentos que o órgão formulador de política urbana esteve ligado à Presidência da República diretamente. O que representaria maior status institucional, acarretou em esvaziamento técnico e reflexo das vontades dos próprios governantes ou grupos de interesse, como no caso de Juscelino Kubistchek.

Uma política integradora de corte horizontal de desenvolvimento urbano no âmbito institucional federal é um processo de composição e recomposição de estruturas de subordinação hierárquica dos setores, uma vez que a organização setorial é uma realidade. Supõe uma organização sistêmica dos setores de infraestrutura e serviços públicos, em que todas as possibilidades de gestão e operação não fiquem restritas ou condicionadas à um único objetivo de eficiência econômica (SILVA, 2010), o que seria a ideia inicial do Ministério das Cidades.

6 CONCLUSÕES

Os arranjos institucionais no âmbito federal que, a partir da segunda metade do século XX, serviram de apoio do planejamento urbano, foram analisados no presente estudo por meio de diversas fontes que permeiam o debate institucional em diversas dimensões do planejamento, o que foi possível com a reunião dos dados abarcados, bem assim de sua organização em função temporal, para que se chegasse na descoberta das construções ideológicas, políticas e econômicas, em relação à União Federal e sua atuação institucional, o que, via de consequência, permite discutir-se o arranjo atual.

O processo de institucionalização do planejamento urbano no Governo Federal apresenta inovações e tentativas de evolução do papel da política urbana frente a relevância das cidades para o desenvolvimento, bem como a emergência de problemas públicos complexos nesse cenário. O planejamento urbano no Brasil se inicia nos municípios, e até existem alguns debates na esfera federal a partir de

1930, no entanto, é no regime militar que a política urbana toma forma e se materializa por meio da organização do Serfhou, em conjunto com o SFH e BNH, que possuem influência até os dias atuais.

A estrutura governamental fez diversas alterações, pautadas nos contextos econômicos e políticos, encaixando o planejamento urbano em variados arranjos, predominantemente no Ministério do Planejamento. Fica claro que, ao longo do tempo, a lógica do planejamento vem sendo construída, buscando maior coerência à realidade e ao entendimento da importância do processo como atividade técnica e política, envolvendo diversos atores, culminando, em um último marco que é o Ministério das Cidades. A mudança de racionalidade urbana por parte da população faz parte desse percurso, também demonstrando uma construção de uma ética urbana, mais exigente quanto à ação do Estado e expressa por meio de movimentos sociais e demais organizações que pressionam as alterações institucionais da política urbana e territorial.

Percebe-se que a relação entre a formulação e implementação de políticas públicas na dimensão urbana e a urbanização tem influência mútua, podendo ser uma coisa decorrente da outra. A urbanização levou ao entendimento do papel estratégico do planejamento urbano, bem como a ação do Estado nessa área modificou dinâmicas intra e interurbanas.

É possível destacar a dificuldade na operacionalização da política urbana na União, apesar de inovações nos dispositivos e mecanismos para articulação, coordenação e efetivação de programas. Foram pontuadas diversas políticas públicas urbanas que foram assim denominadas pelo governo acerca da sua ação sobre o urbano, montando uma estrutura institucional em torno disso, mas não se efetivaram.

Por ser um recorte setorial que movimenta muitos recursos, em muitos momentos houve distorções de seu objetivo final quanto à promoção do bem comum, desviando-se para o viés econômico e retomando modelos já experimentados anteriormente. A organização financeira da política urbana, apesar de reestruturada, permanece com a mesma lógica constituída no período autoritário, o que pode demonstrar uma lacuna a ser explorada.

Outra dificuldade persistente é a continuidade de políticas urbanas, que muitas vezes em administrações de posicionamento mais desenvolvimentista foram destino de muitos recursos, mas acarretaram em desequilíbrios econômicos, que demandaram de governos conseguintes ações curtoprazistas não favoráveis ao planejamento.

Por fim, destaca-se a relevância e desafio do Estado se posicionar como orientador e coordenador, articulando diversas escalas e setores de políticas territoriais em uma estrutura transversal. Constata-se, historicamente, que nos períodos em que o planejamento urbano esteve posicionado de maneira setorial e com importância e atenção na esfera federal, os municípios tiveram direcionamento e assessoria técnica, além de recursos para realização efetiva de políticas urbanas.

O Ministério das Cidades representou uma tentativa bastante significativa de superação dessas persistências e desafios urbanos, apresentando mecanismos de participação democrática e integração setorial que foram recebidos com bastante expectativa. Apesar disso, percebe-se que os programas de maior expressividade

dos últimos dois governos não se apoiaram nesse arranjo, e distorceram alguns princípios que denotavam uma evolução na lógica do planejamento urbano operacionalizado. Para estudos posteriores, sugere-se explorar a estrutura institucional atual de maneira mais profunda, abarcando dados mais recentes que demonstram seu possível desmonte diante das intenções iniciais.

A investigação de caráter histórico desse artigo pressupõe muitas mudanças tem como limitação a grande quantidade de fatos, o que o caracteriza como um estudo em aberto, permitindo, a partir de novos documentos ou informações de diferentes fontes, ser continuamente reescrito em perspectivas diferentes.

Procurou-se por meio deste artigo mostrar as interfaces entre o desenvolvimento econômico e o planejamento urbano, como uma política interfere na outra, suas relações de complementariedade e por vezes de contradição. O PMCMV é um caso em que apesar do discurso governamental apresentá-la como uma política habitacional, na prática funcionou para os objetivos econômicos de dinamização da indústria da construção civil num momento de crise mundial, servindo como política anticíclica. Em vários momentos da história brasileira, o planejamento urbano serviu como discurso ou para avançar em setores econômicos mais atrelados ao mercado em detrimento dos benefícios sociais que políticas nesta área deveriam implementar, visto o quadro desigualdade das cidades brasileiras. O planejamento urbano é importante para o crescimento e estruturação da cidade, mas também tem contribuído para reproduzir problemas relacionados a segregação socioespacial, exploração imobiliária, seguindo uma estrutura desigual e excludente das cidades latino-americanas.

Urban planning and economic development: interfaces between national policies

ABSTRACT

Urban planning is intertwined with development, involving society and economy in its process, with the State as protagonist. In the mid-twentieth century, in view of the urban scenario heavily impacted by the intensification of industrialization and urbanization, there was a reflection on the role of cities, and urban policy began to occupy the institutional agenda of the Federal Government, for the purpose of solving problems related to the common good and in order to promote infrastructure compatible with national economic strategies. This article aims to understand how urban planning occupied space in the governmental arrangement, having economic development as a context. Parallels were established between urban and economic policies, using exploratory methodology, with a historical investigative character. The path demonstrated convergences and contradictions between the objectives of national development policies and urban planning. It was noticed the evolution of urban thinking and that the institutions reflected a new urban ethics. However, the implementation of a structure that deals with territorial policies in a transversal and long-term manner still seems distant.

KEYWORDS: Urban planning; Economic development; Urban Policy; Urban History; Public administration.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Correio da Cidadania, 2009. Disponível em: <http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68>. Acesso em 17 de junho de 2018.

ASCHER, F. Os novos princípios do urbanismo. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BRANDÃO, Z. O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo. Arquitectos, 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/03.025/773>>. Acesso em 18 de junho de 2018.

BRASIL. Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966. Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

BRASIL. Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

CARDOSO, A. et al. Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise. Ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. Revista Leituras de Economia Política, n. 21, p. 35-73, 2013.

CASTRO, L. B. de. E. Frustração e Aprendizado: A História da Nova República (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

DE FARIA, R. S. O Departamento Nacional De Urbanismo E a Institucionalização Do Setor De Urbanismo No Governo Federal Brasileiro : Um Contínuo Processo Histórico. Oculum ens. Campinas., v. 12, n. 2, p. 311–333, 2015.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. USA: Pearson Education, 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, p. 1–20, 2005.

FURTADO, Celso. Análise do “modelo brasileiro”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: O Governo Lula (2003-2010). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, F. Fim de um Ciclo: O Governo Dilma (2011-2015). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016b.

GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L.; VILLELA, A. A.; HERMANN, J.. Economia Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HALL, P.; TWEDWR-JONES, M. Urban and Regional Planning. 5. ed. New York: Routledge, 2011.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. 9a ed. São Paulo: Loyola, 2000.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

HERMANN, J. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016b.

IBGE, Censo demográfico 1940-2010. Até 1970, dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em 20 de junho de 2018.

LE GOFF, J.. Por amor às cidades: conversações com Jean Lebrun. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

LEITE, C.; AWAD, J. di C. M. Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LIMONAD, E. Muito Além do Jardim: Planejamento ou Urbanismo, do que estamos falando?. In: COSTA, Geraldo Magela et al (org.). Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

MARICARO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: O. B. F. Arantes, C. B. Vainer; E. Maricato. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MACEDO, A. C. A carta do novo urbanismo norte-americano. Revista Integração, v. 48, p. 11-21, 2007.

MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MONTE-MÓR, R. L. AS TEORIAS URBANAS E O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL. 2000.

NASCIMENTO NETO, P. Políticas de habitação em espaços metropolitanos: obstáculos à articulação regional na Área Metropolitana de Curitiba. Tese (Doutorado). Programa de Pós- Graduação em Gestão Urbana PUCPR, 2015.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? Novos estudos CEBRAP, n. 89, 2011.

SANTOS, M. Crescimento nacional e a nova rede urbana: o exemplo do Brasil. Revista Brasileira de Geografia, v. 29, n.4, p.78-92, 1967.

SANTOS, M. Espaço e Método. São Paulo: Nobel, 1992.

SASSEN, S. As cidades na economia mundial. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, Ricardo Toledo. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 2010.

SILVA, S. A.. A dimensão institucional do planejamento regional Brasileiro. Rio de Janeiro. Seminário de Desenvolvimento Regional , Estado e Sociedade. 2012.

SOUZA, M. A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 2010.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-Guerra (1945-1955). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

VILLELA, A. Dos “Anos Dourados” de JK à Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, F. et al. Economia brasileira contemporânea: 1945-2015. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 2010.

Recebido: 14 out. 2021.

Aprovado: 24 nov. 2021.

DOI: 10.3895/rbpd.v11n1.11631

Como citar: GAVIOLI, A. M., POLLI, S. A. Planejamento urbano e desenvolvimento econômico: interfaces entre as políticas nacionais. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 11, n. 01, p. 03-32, jan./abr. 2022.

Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Amanda Maria Gavioli

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

