

PERIODIZAÇÕES E IDEALIZAÇÕES DA CIDADE BRASILEIRA: 1875-2015

Manoela Massuchetto Jazar¹
Clovis Ultramari²

Resumo

Os processos de gestão e planejamento urbanos brasileiros podem ser identificados e diferenciados a partir das prioridades que estatuiam ao longo de um recorte temporal, revelando alternâncias na idealização das suas cidades. Reconhece-se a triste distinção entre o idealizado no discurso do desejo e no corpo da lei daquilo que se realiza na prática. Esses mesmos discursos, leis, planos, práticas ensaiadas e projetos propostos – a idealização, enfim – sugerem ainda periodizações que constituem tempos delimitados, nos quais é possível identificar uma cidade ideal hegemônica. O artigo serve-se de uma revisão bibliográfica e bibliométrica: três textos referenciais para a delimitação de sete períodos urbanos, e 48 artigos apresentados em encontros científicos para a identificação de especificidades urbanas abordadas. Com isso define-se um percurso do planejamento e gestão urbana brasileira para o intervalo 1875-2015, revelando um linear incremento na complexidade do idealizado e uma clara distinção desse mesmo ideal em cada um dos subperíodos identificados entre os extremos temporais. Assim, o artigo sintetiza periodizações na construção do ideal da cidade brasileira disponíveis na literatura e as discute epistemologicamente. Conclui-se pela existência de linearidades e rupturas presentes na história do planejamento e gestão urbana, iniciando com ideais estabelecidos em desenhos e finalizando com uma forte agregação de princípios democráticos; de avanços inicialmente quantitativos para avanços qualitativos; de visões monodisciplinares para uma desejada multidisciplinaridade.

Palavras-chave: Cidade Brasileira. História do Planejamento Urbano. Cidade Ideal.

PERIODIZATIONS AND IDEALIZATIONS OF THE BRAZILIAN CITY: 1875-2015

Abstract

The processes of Brazilian urban management and planning can be identified and distinguish from their established priorities over the years, revealing alternant values in their cities idealization. Unfortunately, a distinction between the idealized discourse of desire and the law of what is realized in practice is acknowledged. These same discourses, laws, plans, rehearsed practices, and proposed projects – idealizations, after all – suggest a periodization that constitute delimited times, in which it is possible to identify an ideal hegemonic city. Based on bibliographic and bibliometric reviews (three studies to suggest seven different urban periods and a selection of 48 articles published in scientific meetings to expand its urban specificities), a Brazilian urban planning and management course is defined for the 1875-2015 interval. Those reveal a linear increase in the complexity of what is idealized, but also a clear distinction of the models adopted for each of the subperiods identified. The article synthesizes periodizations of the Brazilian “ideals cities” available in literature and discusses them epistemologically. It concludes by the existence of linearities and ruptures in the history of our urban planning and management, beginning with

Recebimento: 31/8/2017 • Aceite: 25/4/2018

¹ Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba – PR, Brasil. E-mail: manoelamj.arq@gmail.com

² Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal do Paraná. Professor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba – PR, Brasil. E-mail: ultramari@yahoo.com

ideals established in drawings and ending with a strong aggregation of democratic principles; of quantitative advances for qualitative advances; and of monodisciplinary visions for a desired multidisciplinary.

Keywords: Brazilian city. History of Urban Planning. Ideal City.

Algumas questões conceituais

São inerentes à cidade transformações decorrentes de expansões econômicas e disputas sociopolíticas, sugerindo o conceito da primeira se confundir algumas vezes com esses seus próprios atributos. A urbanização completa da sociedade (LEFEBVRE, 1999) resulta na sobreposição de dinâmicas socioespaciais, de ganhos e perdas, do estabelecimento de hegemonias e sujeições sociais e da imposição de interesses e idealizações. Numa das facetas de tais interesses e idealizações, têm-se modelos de se “bem gerir” a cidade, padrões buscados ou adotados de gestão urbana, mutantes ao longo da história e reveladores de um extenso processo de transformação ora linear, ora inconstante. No caso específico do “bem gerir” a cidade, tem-se uma permanente substituição de cânones que compõem ideais de gestão urbana, com posturas – de fato ou pretensamente –revisionistas em relação às suas predecessoras. Este artigo propõe-se a discutir sobre constâncias e descontinuidades de modelos de planejamento e gestão urbana da cidade brasileira, segundo distinções observadas em períodos de sua história, dedicando-se a síntese de uma linha do tempo que compreenda o período entre 1875 e 2015, a partir de literatura selecionada.

A leitura do processo histórico do planejamento e da gestão urbana no Brasil - fato intrínseco – arrisca juízos de valor contemporâneos para realidades e prioridades pretéritas, podendo, pois, incorrerem erros de julgar o passado pela ótica do presente. Tal juízo, tentador, buscou-se evitar. Nesse sentido, Florestan (1999), em seus estudos de um passado que remonta à Idade Média, já alertava:

Outra fonte de equívocos é [...]interpretar os fatos do passado utilizando critérios ditados pela cultura de nosso tempo [...]. Qualquer dado histórico manifesta plena e adequadamente seu significado apenas se é observado no contexto do qual faz parte; por isso, é necessário inteirar-se dos valores culturais e sociais da época que o gerou para avaliá-lo com propriedade (FLORESTAN, 1999, s/n).

A partir da revisão bibliográfica realizada, foi possível observar não apenas mudanças na constituição da idealização das cidades ou da forma da sua gestão, mas sobretudo nos seus atributos qualitativos. De modo geral, no limite do olhar contemporâneo e a despeito de não se observar a configuração linear nas transformações, pode-se apreender um grande avanço positivo. São explícitos, atualmente, na idealização das cidades brasileiras, a preocupação com o uso dos recursos públicos, a consideração com o meio ambiente e o desejo de uma sempre maior participação democrática, dentre outros. A análise retrospectiva também indica uma relação entre as crescentes complexidades dos sistemas urbanos com práticas, propósitos e ações de seu planejamento e gestão. Essas mudanças, minimamente, estão presentes na caracterização dos distintos períodos da urbanização e gestão urbana brasileiras, marcadas por continuidades e rupturas, avanços e retrocessos.

Mudanças e interrupções expressam a não linearidade do processo, os embates, os conflitos, as múltiplas temporalidades que a dinâmica urbana contém. Assim como ideias persistem, avançam, recuam ou são revistas, as práticas se acomodam, se deslocam, se transformam nos diferentes contextos políticos, econômicos, sociais, culturais, em durações diversas (FELDMAN, 2014, p. 15).

Tais avanços e retrocessos, todavia, não inviabilizam a identificação de uma longa trajetória que, vista no conjunto, sugere a existência de etapas componentes de um único processo. Assim, e

esta é uma das conclusões deste artigo, a cidade brasileira mostra-se como um objeto em mutação, porém com atributos em seu planejamento e gestão que lhes permitem serem adjetivadas por uma certa unidade transtemporal.

Esta investigação sobre a constituição do planejamento e da gestão das cidades brasileiras possui o interesse de distinguir características que, se preponderantes, são capazes de circunscrever momentos igualmente diferentes, a partir de especificidades em termos de prioridades adotadas, de problemas identificados, de práticas e de idealizações realizadas. De fato, essas quatro perspectivas são aquelas mais comumente utilizadas pelos autores consultados neste artigo.

A especificidade conceitual contida nos termos planejamento urbano, gestão urbana ou urbanismo, implica, certamente, em periodizações específicas; para o caso que se objetiva nesta discussão, optou-se por considerá-los em conjunto, sugerindo, assim, uma apreensão de como a cidade é considerada pelas políticas públicas, pelas instâncias de governo, pela academia e por atributos socioeconômicos. Mais que uma pretensão investigativa desmesurada, tal opção resulta de uma dificuldade em distinguir conceitos que, na prática, são tomados indistintamente. As características identificadas pelos autores selecionados para o estudo confirmam, a um tempo, essa agremiação conceitual e essa diversificação de atributos: ora se valorizam aspectos físicos e projetuais, ora questões socioeconômicas na descrição da cidade; ora se valoriza o poder público, ora a construção social da cidade.

Os temas Planejamento Urbano e Gestão Urbana, apesar de claramente vinculados ao processo evolutivo das cidades - seja pela sua presença, ausência, adoção ou rejeição -, são desempenhados de formas distintas. A Gestão Urbana, ainda que inserida no processo de Planejamento Urbano, teria uma periodização própria estabelecida e marcada pela aplicação de leis e normas que mudam suas práxis (ULTRAMARI, 2009). Para o caso do Planejamento Urbano, o campo de atuação parece concentrar-se em esforços de legislar sobre o solo urbano, de elaborar e aprovar planos diretores, sugerir intervenções estratégicas ou mesmo estabelecer princípios de gestão. Na convivência prática dos dois campos, uma tênue distinção. A persistente e há muita conhecida valorização da legislação urbana tem aproximado ainda mais esses dois campos. Esse é um fato recorrentemente identificado pelos autores aqui discutidos: de modo geral, ainda que céticos em relação à efetividade dessas legislações, utilizam-nos como indicadores de mudanças. Do mesmo modo, a complexidade da cidade contemporânea, resistente a simplificações e homogeneizações, questiona essa legislação e exige que sua aplicação ocorra considerando especificidades e circunstâncias, aproximando as práticas da gestão e do planejamento. Assim, fundem-se os conceitos de Gestão e Planejamento, facilitando o entendimento de alterações urbanas como resultantes não só de formulação de propostas e projetos voltados ao espaço físico em si, como também por concepções normativas.

O papel assumido pela legislação no urbanismo brasileiro constitui um campo nebuloso e pouco explorado. Nos setores de urbanismo das administrações municipais no Brasil, prevalece, há meio século, uma abordagem legalista, ou seja, a legislação é colocada como uma meta em si, e não como um instrumento, dentre outros, para atingir determinadas metas de desenvolvimento urbano (FELDMAN, 2001, p. 36).

Na busca da compreensão de como as cidades são construídas, apropriadas ou seus avanços e retrocessos se constituem, é comum a identificação de períodos históricos que possam sintetizar uma determinada cidade ou um conjunto delas, como a brasileira, aqui tomada sem distinções regionais ou mesmo de hierarquia na rede urbana. Essa identificação, sem dúvida, é submetida a questões circunstanciais, e está sempre sujeita à experiência pessoal do pesquisador. Para tanto, vale a referência de Bachelard (1996), que dedicou muito de seus trabalhos a essa sujeição científica a interesses e perspectivas analíticas individuais. Reconhece-se, pois, que a cidade idealizada ou seu possível reverso (a cidade não implementada), em cada um dos períodos aqui descritos pelos autores selecionados para esta análise, assim como a intenção de síntese estabelecida no presente trabalho, são determinados por vieses pessoais e pela própria fonte que os publicitam: artigos científicos constituintes de um determinado campo epistêmico, conforme entendimento de Bourdieu (2004).

Adotar períodos como momentos distintos também pode se constituir em limitação inerente, uma vez que atributos históricos se sobrepõem, sugerindo sejam continuidades de tempos pretéritos, sejam recrudescências de modos e características anteriores. Entender os distintos períodos aqui apresentados como estáticos e com pouco diálogo entre si seria, pois, um erro analítico; ao contrário, é importante reconhecê-los como longas transições, em que velhas características se esmaecem e outras emergem. Mudanças coexistem com fenômenos estáveis, confirmando a forte relação entre passado, presente e futuro, tal como anunciado por Benjamin (1994), o qual, por essa mesma razão, rejeita prognósticos desconexos do conhecimento sobre experiências anteriores.

Sobre o levantamento das informações

A análise da formatação do urbanismo nas cidades brasileiras desenvolvida a partir da intersecção de conceitos, permite caracterizar e delimitar períodos que acarretaram em grandes mudanças nos centros urbanos em relação à gestão ou urbanização. Ao revisar o planejamento e os planos urbanos no Brasil, a partir de levantamento bibliográfico, fez-se possível a delimitação do recorte temporal de estudo: entre 1875 e 2015.

Este artigo foi estruturado sobre duas vertentes investigativas, com dois conjuntos de informação bibliográfica. A primeira se preocupa em identificar os grandes períodos do Planejamento e Gestão Urbana brasileira, os quais podem ser confundidos com períodos históricos; a segunda diz respeito a períodos mais curtos e mais recentes. Para aquilo que se convencionou como periodizações longas ou históricas, foram utilizados três trabalhos referenciais que enxergam a cidade brasileira minimamente em recortes decenais: “A Formação do pensamento Urbanístico do Brasil 1895-1965” (LEME, 1999), “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil” (VILLAÇA, 1999), e “Sobre Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira” (ULTRAMARI, FIRKOWSKI, 2012). A seleção desses três trabalhos é justificada pela longa abrangência temporal com que tratam o assunto e pela cobertura geográfica que permite considerações para todo o território brasileiro. A similaridade dos recortes temporais adotados nesses três textos permite a confirmação de periodizações e a identificação de atributos eventualmente distintos para caracterizá-las. Adicionalmente a esses três textos (Figura 1), outros foram utilizados para esclarecer ou reiterar questões específicas, e mesmo ampliar o número de compartimentos temporais inicialmente observados. Com isso, foi possível considerar, para o mesmo grande período inicialmente trabalhado, sete subperíodos no processo de compreensão, planejamento e gestão da cidade brasileira.

Para aquilo denominado de periodizações específicas, foram analisados os trabalhos apresentados na série histórica disponível dos Encontros da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional / ENANPUR, entre os anos de 1986-2017. Essa investigação exigiu o levantamento bibliométrico da produção de todos os eventos do período, significando um total inicial de 3.809 artigos. Dessa totalidade, foram esquadrihadas informações presentes nos títulos, resumos e palavras-chave, reduzindo a amostra para 48³ artigos, os quais foram lidos, analisados e utilizados para corroborar as periodizações urbanas reveladas pela sobreposição proposta no momento anterior.

As periodizações longas

A leitura dos três trabalhos selecionados como referência inicial na construção de uma periodização síntese e ampliada temporalmente guardam uma característica comum a respeito de suas perspectivas de análise. As três produções ainda refletem um entendimento estruturalista da cidade, com destaque para o papel do estado em sua construção e apropriação. Mesmo que tais estudos referenciem outros agentes, sobretudo os movimentos populares organizados, esses são apresentados pela sua presença ou ausência na estrutura governamental ou na sua capacidade de influenciar políticas públicas. Para o caso dos períodos mais recentes, entretanto, o entendimento estruturalista que ora entende a cidade como lócus da reprodução da força de trabalho, ora do

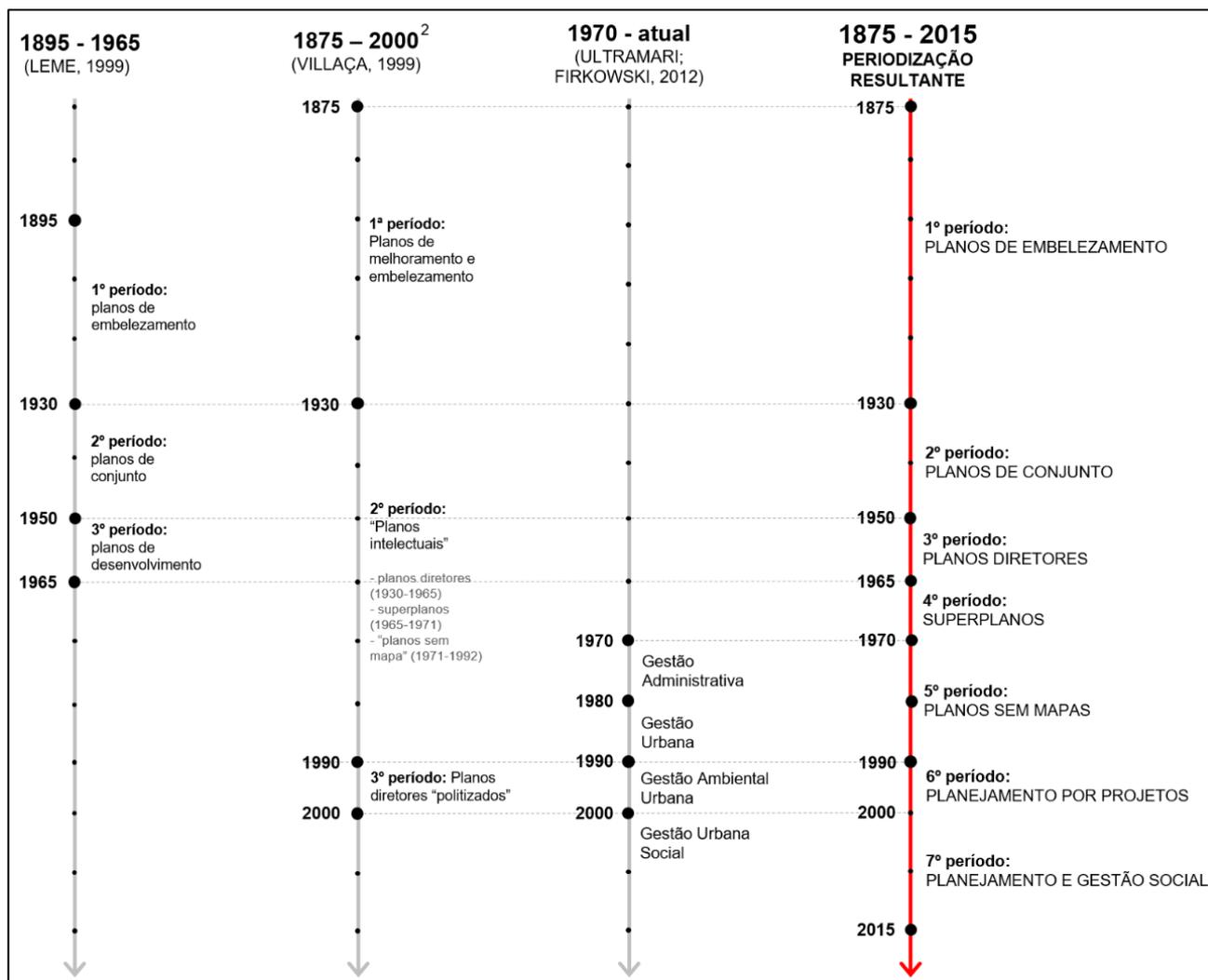
³Este total triplica se consideradas periodizações para cidades e regiões específicas. O recorte analítico proposto pela pesquisa apenas seleciona aqueles referentes ao cenário nacional.

capital (vide influência exercida pela obra **A Questão Urbana**, de Castells, com primeira edição brasileira em 1972), passa a dar lugar à revalorização do indivíduo como protagonista da realidade urbana. De fato, já na descrição da cidade brasileira das primeiras décadas dos anos 2000, é possível observar não apenas o incremento no número de manifestações populares, mas, sobretudo, a multiplicação de suas agendas e dos grupos ou indivíduos que as constroem e as expõem nas ruas.

A relação entre os atributos identificados na definição e qualificação dos distintos períodos do planejamento, gestão, construção, uso e apropriação da cidade brasileira com o seu contexto internacional é tênue. Essa situação indica ou um processo de urbanização absolutamente integrado ao cenário estrangeiro e, portanto, sem distinções do recorte que o contém, ou um processo com volume e qualificação capazes de construir uma identidade específica a partir de uma história própria e pouco relacional com outros países. Na identificação das razões para a definição de determinados períodos, todavia, é notável a influência de instituições financeiras internacionais, com destaque para o Banco Mundial para as décadas de 1970 e 1980, ou de um neoliberalismo mundial, como se observou nos anos 1990. Chama a atenção, em vista disso, a frágil consideração do processo de urbanização com o dos demais países, minimamente da América Latina. Há, no limite da generalização possível, uma inserção das cidades no cenário maior dos países do Sul, de urbanização recente, ou então na “periferia do capitalismo” (MARICATO, 1996).

A leitura dos três trabalhos com o intuito da identificação dos períodos da urbanização brasileira resultou na síntese demonstrada a seguir.

Figura 1: Periodizações da gestão urbana brasileira analisadas



Fonte: Os autores, 2017.

A síntese dos três estudos permitiu a identificação de sete períodos que guardam especificidades, revelam um processo e sugerem percursos algumas vezes não lineares. Tais períodos são traduzidos por distintas prioridades executivas e, portanto, indicam a adoção de instrumentos e práticas que uma vez se consideraram apropriados para a concretização de uma cidade idealizada: 1) Planos de embelezamento; 2) Planos de conjunto; 3) Planos diretores de desenvolvimento; 4) Superplanos; 5) Planos sem mapas, compreendendo intervalos dedicados à Gestão Administrativa e à Gestão Urbana; 6) Planos de desenvolvimento integrado voltados a aspectos da Gestão Urbana Ambiental e; 7) Planos de desenvolvimento integrados direcionados à Gestão Democrática.

O **Primeiro Período** é aquele dos planos de embelezamento (1875-1930), que tanto Villaça (1999) quanto Leme (1999) consideram como o do surgimento do planejamento urbano brasileiro. Está claro, neste período, a intervenção pontual e central das cidades, de forma similar àquilo que, no final do século XX, seria criticado como planejamento por projeto. “No primeiro período foram propostos e realizados melhoramentos localizados em partes das cidades” (LEME, 1999, p. 22). Inseridos na forte tradição europeia, priorizaram o alargamento de vias, a erradicação de ocupações de baixa renda nas áreas centrais, a implementação de infraestrutura para o saneamento, o ajardinamento de parques e praças, e a reforma e ampliação de portos marítimos e fluviais. Na concepção das diretrizes desses planos ou na implementação de obras, eram evidenciados os modelos principalmente de Paris e de Viena, cujas grandes reformas durante o século XIX, voltadas para as áreas centrais das cidades, enfatizavam os potenciais técnicos e

⁴Flávio Villaça estabelece o início de seu último período em 1990. Por opção, foi definido como seu terceiro intervalo temporal o recorte entre 1990 e 2000.

estéticos.

A expressão 'embelezamento urbano' sintetizou, no Brasil, o planejamento de origem renascentista que nos chegou principalmente através da França, enfatizando a beleza monumental e que teve grande penetração em todo o mundo (Madri, Barcelona, Buenos Aires, São Petersburgo, Budapeste), inclusive nos Estados Unidos. [...]. Esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalista, quando eram revolucionários (VILLAÇA, 1999, p. 192).

A assimilação de diretrizes europeias necessitava, entretanto, de um arcabouço operacional no nível da gestão local para que pudessem ser assimiladas e implementadas. Tal arcabouço não pode ser generalizado, pois excluiu de uma influência externa mais marcante um grande número de cidades e regiões do país. Quando existentes, o domínio de uma técnica urbana mínima era exercido por um determinado tipo de profissional que majoritariamente ocupava os cargos públicos: engenheiros que, mais do que preocupados com a administração urbana, se responsabilizavam por elaborar e implementar projetos para a rede central de água e esgoto. O compromisso voltava-se, pois, à organização física do espaço. É desta época a atuação do engenheiro Saturnino de Brito (1864-1929), com planos de saneamento de várias cidades brasileiras, fazendo inclusive o caminho inverso das influências, sendo reconhecido na Europa e nos Estados Unidos por meio de seus manuais técnicos (FARIA, 2015).

A maior crítica que se faz aos planos de embelezamento, contudo, não é pelo impacto limitado de suas intenções, mas pelo interesse que pode estar na sua própria implantação. De modo geral, o que se atesta é a busca do atendimento à classe dominante que impõe soluções que lhe parecem mais propícias para sua própria manutenção como tal, ainda que meramente simbólica, apoiada numa cultura patrimonialista e não necessariamente imobiliária. Feldman (2001) confirma esse entendimento ao descrever o período, majoritariamente inserido na Primeira República Brasileira (1889-1930), como aquele em que “prevalece a interpretação da legislação como instrumento de dominação e normatização da vida das classes populares e de atividades que se incluem na esfera das ilegalidades urbanas, referenciadas nos pressupostos higienistas” (p. 37).

O intermediário para a realização dos interesses da elite desse período era o município, uma instância ainda em formação, assim como o era sua administração. Sua gestão submetia-se a interesses de governadores estaduais, sendo-lhe objeto de manipulação de uma oligarquia regional que aproveitava a persistente debilidade do governo nacional (CUNHA, 2005). Assim, é compreensível que a maior ou menor adoção dos planos de embelezamento esteja diretamente relacionada com a preservação desse estado de coisas nas estruturas de poder, onde os primeiros simbolizavam o sucesso do segundo. Villaça (1999) confirma essa simbiose ao subdividir esse primeiro período: o da ascensão, de 1875 a 1906, e do declínio, 1906 a 1930, com o próprio fim da República Velha. “O plano Pereira Passos [para o Rio de Janeiro] representa o ápice desse período. A partir de então, as condições de hegemonia da nossa classe dominante no trato do urbano são cada vez mais difíceis” (VILLAÇA, 1999, p. 198). Rainho (1996) confirma situação similar para o caso da São Paulo com sinais de industrialização e sua região cafeeira. Exemplos num interior mais distante e de forma esporadicamente pontual reproduzem realidade similar.

A mesma intenção, discurso e prática encontrados em São Paulo e Rio de Janeiro eram encontrados em lugares mais distantes dos grandes centros e em realidades distintas. Nos relatórios de 1928 e de 1929 escritos pelo prefeito Graciliano Ramos, sobre Palmeira dos Índios (AL), tem-se o relato, dentre outras coisas, da intenção higienista e sanitaria de uma gestão que se preocupa com o cemitério, com a área alagável e com animais soltos.

O modelo hegemônico dos planos de embelezamento, entendidos também na concepção da saúde pública, perduraria até os anos 1930, quando surge um novo discurso urbano. Feldman (2014), por exemplo, o anuncia como um longo período que prossegue até a década de 1970 e que se caracteriza pela ação de um Estado que se posiciona como “principal agente do planejamento, e a urbanização movida pela industrialização” (p. 15). A partir da forte atuação desse agente, estatuído na centralização política e financeira imposta por Getúlio Vargas, agrega-se um conhecimento prático e técnico do urbanismo que se aprofundaria até a década de 1970.

Leme (1999), por sua vez, vê o caminho preparatório para a década de 1970 nos limites

temporais de 1930 a 1950. Este é o **Segundo Período** do processo evolutivo da cidade brasileira aqui identificado, nomeado de planos de conjunto e “marcado pela elaboração de planos que têm por objeto o conjunto da área urbana da época” (LEME, 1999, p.25). Avançava-se, pois, para uma compreensão mais global da cidade, característica marcante do longo processo de urbanização e que ainda hoje, idealmente, persiste ou é ostensivamente buscado nos planos.

O marco administrativo do início desse período compreende o início da Era Vargas, o da Segunda e Terceira República do Brasil, o qual provocou profundas alterações sociais e econômicas no país. Já no Governo Provisório (1930-1934), Getúlio Vargas deu início ao seu processo de centralização do poder, neutralizou o domínio dos coronéis nas políticas regionais e buscou distanciar o planejamento das funções políticas. “Nesses espaços [da gestão pública], o planejamento é concebido como uma atividade estritamente consultiva, distanciada da política e da atividade cotidiana da administração” (FELDMAN, 2014, p. 16). Tal maneira de entender o planejamento urbano, nos anos 2000, no outro extremo da linha do tempo aqui construída, seria contundentemente criticada. Para além da ostensiva defesa de uma “politização” do urbanista, o período mais recente idealizaria a forte concomitância entre o papel do acadêmico, do planejador urbano e funções de assessoria e decisão nos governos, com destaque para a instância federal durante a administração do Partido dos Trabalhadores.

Durante esse período de 1930 a 1950, a racionalização e modernização urbanas eram refletidas em propostas que apresentavam uma visão ampliada das cidades, articulando bairros e centro por meio da formulação das primeiras⁵ propostas de zoneamento e organização de uso do solo urbano. Assim, observa-se a ampliação gradativa dessas propostas para todo o perímetro urbano, preocupando-se com a integração das diretrizes no seu interior, e não mais limitadas às áreas centrais, conforme afirma Saboya (2008). A visão integrada característica dos projetos de infraestrutura são também ampliadas para o sistema viário e o transporte, surgindo as preocupações com rede integrada de cidades e, mais importante, com uma organização espacial hierarquizada que possa garantir a racionalidade na provisão de equipamentos e serviços, de acordo com Feldman (2010). Com isso, o urbanismo brasileiro consolida-se como área de conhecimento e de prática profissional, adequando à “ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados ‘problemas urbanos’” (VILLAÇA, 1999, p. 182). Leme (1999), todavia, ainda relativiza essa consolidação, alertando para uma persistência da contratação de especialistas estrangeiros nas funções de urbanistas pelas administrações municipais. O estrangeirismo, porém, agora fruto de uma circulação maior de ideias, deixa de ser estritamente europeu e passa a abranger modelos americanos, latinos e asiáticos, que influenciam não só o urbanismo, mas também a arquitetura no Brasil.

O Plano de Avenidas, elaborado por Francisco Prestes Maia para São Paulo em 1930, é um exemplo expressivo da forma totalizadora de se planejar a cidade deste período que se caracteriza pelos planos de conjunto. Composto por vias radiais e perimetrais, transformou radicalmente as estruturas urbanas, reforçou a hegemonia do centro tradicional, reviu o perfil de cidade concentrada e submeteu o uso do transporte coletivo às particularidades de uma ocupação dispersa e dependente do automóvel. É, pois, na década de 1940, que se consolida “um padrão de urbanização marcado pelo uso extensivo do espaço” (FELDMAN, 2010, p. 6) e já preponderante na maioria das cidades que vivenciavam:

[...] um período de operações urbanas de larga escala nos principais centros urbanos do país; mudanças estruturais nas formas de provisão de habitação, num quadro de um *boom* imobiliário sem paralelo, e a emergência de uma nova fração de classe na cena urbana – o empresariado vinculado à incorporação mobiliária; mudanças estruturais no papel do Estado e a emergência histórica da política habitacional enquanto campo específico de intervenção do Estado (MELO, 1993, p. 147).

A preocupação com um planejamento de conjunto, ampliado a partir de intervenções pontuais observadas no período anterior, implica impactos não apenas no território municipal, mas igualmente nas relações intermunicipais, regionais ou metropolitanas. Feldman (2010), por

⁵Saboya (2008) entende que: Leme (1999) identifica o surgimento da preocupação com parâmetros de zoneamento e legislação urbanística de controle do uso e ocupação do solo urbano a partir de 1930; Villaça (1999) observa parâmetros rudimentares de zoneamento já em 1866, com a proibição de cortiços e vilas operárias em áreas centrais das cidades.

exemplo, identifica a implantação de um sistema de rodovias que articula a capital com o interior e outros estados, alterando também as relações produtivas intraurbanas, como a desvinculação das indústrias com as vias férreas ou da moradia com o local de trabalho. Ao mesmo tempo, esse novo ciclo que se consolida com o fim do Estado Novo (1937-1945) e a Constituição, municipalista, de 1946, faz com que as metrópoles e suas áreas metropolitanas tornem-se pauta do discurso urbanístico brasileiro. É neste momento que se começa a ficar mais evidente a chamada “explosão urbana”, não apenas nos limites brasileiros, mas, sobretudo, na sua inserção em um Terceiro Mundo que exige políticas de desenvolvimento e concepções regionalizadas (GORELIK, 2005).

O **Terceiro Período** que se identifica é aquele caracterizado pelos planos diretores de desenvolvimento, de 1950 a 1965, mas que persistem como o principal instrumento de planejamento das cidades brasileiras ainda hoje, sujeitando-se ora a olhares céticos, como a crítica que Villaça (2005) faria em relação a eles, ora exacerbadamente valorizados, como a política conduzida pelo governo federal, a partir dos anos 2000.

Esse período teria como fatos mais evidentes “a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e conseqüente conurbação” (LEME, 1999, p. 32); circunstâncias que estabeleceriam, ao longo do processo analisado, uma novidade na esfera urbana do país. A contundência de tal fenômeno explicaria talvez a substituição da busca da “cidade bela” pela “cidade eficiente”.

Com isso, no Brasil dos anos 1950, aparecem transformações relevantes no modo de ver e estudar a cidade; novos temas de interesse emergem e novas disciplinas profissionais são chamadas para discuti-la (LEME, 1999). É desse período a criação de instituições de capacitação para o estudo do urbano, externamente à administração pública, introdução de novas metodologias investigativas e de planejamento e formação de equipes multidisciplinares. Tais instituições seriam fundamentais na assistência ao planejamento municipal, criando órgãos de planejamento, criando novas referências e iniciando um distanciamento da dimensão tecnicista que até então preponderava na administração pública (FELDMAN, 2014, p. 16). Essa nova compreensão e prática do planejamento urbano resultariam no chamado planejamento integrado, conforme identificado por Villaça (1999, p. 177):

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado.

Sabidamente, esse avanço conceitual sobre aquilo que se entende por planejamento urbano não corresponde a avanços no nível da cidade vivida, anunciando e consolidando uma forte descrença ainda hoje constatada. Em síntese, passa-se de planejamento que era executado, em parte, para o “planejamento-discurso” (VILLAÇA, 1999, p. 211), atributo do qual jamais seria dissociado.

O início do Regime Militar, em 1964, impondo alterações profundas na organização da sociedade e na organização do poder público, sinaliza o término do período dos planos diretores de desenvolvimento. Com o fortalecimento do poder central, especialmente do Executivo, dá-se início ao **Quarto Período** do processo evolutivo da gestão e do planejamento urbano brasileiro, denominado por Saboya (2008) de superplanos, o qual iria de 1965 a 1970. A despeito de tais mudanças societárias, institucionais e de prioridades de governo, a complexidade com que a cidade é observada prossegue avançando, ainda que, mais uma vez, desprovida de aderência com mudanças reais.

A cidade nesse período é entendida como organismo econômico, social e político, e, portanto, seus planos não se limitariam a obras de remodelação urbana, devendo integrar interdisciplinarmente a busca por soluções aos problemas urbanos. O pensamento cientificista do planejamento integrado e dos superplanos, por meio de extensos diagnósticos e sugestões sem aderência com a disponibilidade de recursos, entretanto, distanciaria as propostas e a possibilidade de efetivá-las na prática. Outro conflito observado seria no nível da convivência entre propostas abrangentes e estruturas administrativas setorializadas e especializadas, dificultando ainda mais a execução daquilo que se idealizara no nível do planejamento.

Quanto mais abrangentes tornavam-se os planos, mais superficiais se apresentavam. As propostas além de serem reduzidas às generalizações estavam cada vez atentas a problemas sociais e, por isso, afastavam-se dos interesses da classe dominante e, conseqüentemente, das suas possibilidades de aplicação (SABOYA, 2008). Estavam, pois, lançadas as condições para mais uma mudança no modo de se planejar a cidade brasileira, inaugurando o **Quinto Período** do planejamento, que iria de 1970 a 1990. Ao criticarem o excesso analítico e o rebuscamento dos superplanos, a partir dos anos 1970, os planos se fazem singelos, simplórios, genéricos e feitos “pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes” (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Os planos sem mapas (SABOYA, 2008) deste período surgem então como resposta à não aplicação dos superplanos do período anterior, dispensavam diagnósticos técnicos extensos e mapas com propostas espacializadas. Os planos sem mapas pretendiam demonstrar que havia uma preocupação ideológica referente ao planejamento urbano brasileiro que os precedera, dissimulando conflitos pela apropriação do espaço urbano por meio de medidas abrangentes e diretrizes genéricas.

Esse quinto período pode ser entendido em dois momentos: a década de 1970, caracterizada pela chamada Gestão Administrativa; e a de 1980, caracterizada por uma verdadeira Gestão Urbana, ou seja, avançando para além das preocupações de uso do solo e de operação administrativa. A década de 1970 é caracterizada por suas políticas de ações administrativas, em que o poder local se preocupa com os centros urbanos apenas para implementação de infraestruturas e serviços urbanos. Também marcada pela disponibilidade de recursos do governo federal, a década de 1970 respondeu positivamente a estruturas municipais com grandes limitações técnicas de seus corpos funcionais e de equipamentos. Tal prioridade, permitida por meio de empréstimos de agências internacionais de financiamento e lastreados pelo governo federal, restringiu “a atuação das prefeituras a uma simples posição operativa, com destaque para as difundidas e conhecidas obras chamadas estruturais: saneamento, sistema viário, transporte, escolas e estruturas básicas de saúde pública” (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012, p. 75).

Os anos 1980, a década perdida, são caracterizados pela redução de recursos aos municípios e pela maior evidência da incapacidade governamental em atender a demandas urbanas básicas. Em momentos de falta de recursos para intervenções urbanísticas e mesmo para o atendimento por serviços públicos, avança-se na elaboração de planos com equipes locais e prioriza-se a ampliação das competências da administração urbana, aproximando-se daquilo que se poderia denominar de uma verdadeira gestão urbana. A cidade passaria a ser gerida com a constatação de que intervenções físicas, um dos maiores compromissos do administrador urbano até então, não eram suficientes para a transformação positiva das cidades. O combate à pauperização, ao desemprego, à violência e a resposta frente ao acirramento de disputas em relação à posse da terra urbana são agora atribuições daqueles que trabalham a cidade. “O administrador urbano deixa, pois, de ser um prestador de serviços, o qual, de fato, não cumpriu sua função de modo universal e igualitário no espaço urbano, passando a ser um agente que busca o chamado desenvolvimento da cidade” (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012, p. 76).

O relato até aqui apresentado pode sugerir um constante progresso no modo e na capacidade de se entender, planejar e gerir a cidade brasileira; porém, ressalvas devem ser feitas. Uma refere-se à distância entre o dito e o feito; situação perene que questiona a própria essência do planejamento. A segunda refere-se ao fato de esse progresso não ser linear, pois também contém retrocessos e repete, sob novas roupagens, iniciativas anteriormente ensaiadas.

Em 1985, com o fim da ditadura, o cenário urbano reflete as mudanças relacionadas ao papel do Estado e seu gerenciamento. Apesar do anúncio de um novo ciclo, há permanências. Exemplo disso é o entendimento dado às regiões metropolitanas, as quais reiteram o antigo princípio da autonomia municipal, já observado quando do início da preocupação com esses territórios na década de 1950. Tal enfoque conceitual e legal persistiria, mesmo com a Constituição de 1988 e, posteriormente, o Estatuto da Metrópole de 2015, documentos em que o ideário urbanístico não se vincula a um planejamento regional estrito, mas a uma antiga valorização da autonomia e planejamento locais.

Em 1988, com a Constituição Cidadã, valorizar-se-iam novas práxis democráticas e participativas com forte impacto sobre as gestões municipais e elaboração das políticas públicas: “processos de participação e controle social tornaram-se palavra de ordem para governantes de capitais e grandes cidades no país, como se verificou em muitas experiências durante a década de

1990” (FERNANDES, 2005, p. 85).

Para a década de 1990, enquanto ainda se consolidava um planejamento e uma gestão mais democráticos, as questões ambientais definiam uma agenda pública, seja pelas evidências de uma crise socioambiental nas grandes cidades do país, seja pela imposição de prioridades com o meio ambiente definidas internacionalmente. Inicia-se o **Sexto Período**, o qual, usufruindo dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, é marcado pelo início de uma Gestão Urbana Ambiental e, mais uma vez, a consequente mudança na forma de se compreender os espaços urbanos por parte do poder público e suas agências financiadoras. Acrescentam-se então novos compromissos de ação relacionados a aspectos ambientais, não deixando de incluir as metas anteriores que abrangiam dimensões sociais.

O discurso e a preocupação com o desenvolvimento social do momento anterior agora são compartilhados ou colocados em oposição aos novos e valorizados interesses ambientais. Dessa época surge a recorrente disputa entre a ocupação do solo urbano e o desenvolvimento de atividades produtivas versus o interesse conservacionista (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012, p. 77 - 78).

Concomitantemente ao interesse ambiental, a década de 1990, em contexto que de fato ou de desejo se configurava como global, impõe à prática urbanística brasileira modelos de planejamento estratégicos experimentados internacionalmente. Sob forte influência de um neoliberalismo globalizante que caracterizaria essa década, as políticas públicas urbanas cedem e se moldam segundo o interesse do capital, substituindo a responsabilidade do estado no atendimento a demandas básicas por um estado eficiente administrativamente para a configuração de uma cidade competitiva. Desse período, para além das preocupações ambientais, estabelecem-se as bases de um planejamento por projetos, em que a ação localizada é entendida como capaz de mudar o todo.

Na continuidade daquilo estabelecido pela Constituição de 1988, mas agora sob as escolhas de um governo federal que se posiciona ao lado de uma forte representação e participação social, os princípios legais são incorporados na prática do planejamento e no cotidiano da gestão urbana. Com isso, e apoiado na aprovação do Estatuto da Cidade, é inaugurado o **Sétimo Período**: a função social da propriedade e o planejamento participativo são agora incorporados na gestão, fato que justifica sua denominação de Planejamento e Gestão Social. Na prática, valoriza-se a descentralização administrativa, maior participação social e reurbanização de compartimentos urbanos socialmente prioritários.

O melhor exemplo desta suposta política seriam os planos diretores municipais, agora, obrigatoriamente participativos. Desnecessário dizer que tal postura desejadamente participativa está sujeita a grandes críticas em termos qualitativos e mesmo em relação aos seus resultados concretos (ULTRAMARI; FIRKOWSKI, 2012, p. 79).

Complementarmente às três fontes autorais utilizadas para a identificação dos sete períodos acima descritos, buscou-se a sua explicitação, reiteração e, sobretudo, detalhamentos que pudessem compartimentá-los ainda mais ou esclarecer seus contextos. A fonte autoral ampliada que se utilizou foi a dos encontros da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional / ENANPUR (1986-2017). Alguns desses artigos não têm o propósito precípua de estabelecer periodizações, porém todos as apresentam de forma direta ou indireta. A leitura dessa seleção de 48 artigos permitiu a construção do Quadro 1, o qual também fundamenta as considerações finais.

Quadro 1: Períodos do Planejamento e Gestão Urbana brasileira.

AUTOR	PERÍODO	CARACTERÍSTICA
-------	---------	----------------

B. C. de Melo, 1991	1930-1945	Política social articulada.
	1945-1968	Populismo.
	1968-1973	Retrocessos nas políticas públicas.
	1974-1983	Racionalidade empresarial e prioridades da política social.
	1984-1990	Burocratização, centralização, privatização.
Davidovich, 1980	1970-1980	Metropolização; expansão urbana de cidades do interior; crescimento da população urbana.
Ribeiro, 1989	A partir de 1970	Incremento das diferenças entre padrões de urbanização.
Cano; Semeghini, 1991	Década de 1970	Interiorização da indústria.
	Década de 1980	Interiorização dos serviços.
Leal, 1995	1971-1976	Elevação do preço da terra em relação à habitação.
	1977 em diante	Evolução sincrônica entre os preços da terra e da habitação.
Taschner, 1993	1940-1980	Crescimento populacional; esvaziamento do campo; expansão e modernização agrícola; crescimento dos grandes centros.
	Década de 1980	Queda do crescimento populacional, processo de periferização.
Gondmi, 1993	1960-1970	Planejamento a partir de pesquisas especulativas ou meramente descritivas.
	1970-1980	Enfoque crítico do planejamento urbano
	1980-1990	Planejamento participativo.
	A partir de 1990	Busca pela cidade idealizada.
Teixeira de Campos Júnior, 1999.	1964 e 1982	Crescimento e consolidação do mercado imobiliário.
	1982-1985	Descrédito no Sistema Financeiro da Habitação.
	1986-1990	Melhora na performance do mercado imobiliário, porém seguida de inflação e desvalorização imobiliária.
	Década de 1990	Tentativa do mercado imobiliário para reconquistar a classe média perdida desde 1982
Marques de Mensientier, 2003	1970-1985	Desconcentração econômica no território.
	1985-1997	Reestruturação setorial da economia com impactos territoriais; perda de participação das atividades industriais na formação do PIB.
Freitas, 2003	1920-1930	Renovação da elite intelectual e política; modernização do Estado; cidade como objeto patrimonial autônomo.
	1940-1950	Abertura de vias; perda de monumentos arquitetônicos (preservação <i>versus</i> modernização).
	1950-1970	Acelerado processo de crescimento e industrialização urbanos.
	1970-1990	Urbanismo conciliado à preservação histórico-cultural.
Souza, 2005	1980	Convergência entre técnicos, acadêmicos e sociedade de base.
	1990	Cisão: técnicos de prefeituras ligados à produção acadêmica <i>versus</i> ativismos.
Sá Porto, 2001	1950-1980	Anos do desenvolvimentismo.
	1990-2000	Marketing da cidade; planejamento estratégico e urbanismo-espetáculo.
Azevedo, 2001	1950	Intensificação do processo de urbanização.
	1967-1976	Desenvolvimento urbano vinculado ao regional.
	1968-1970	Plano estratégico: desenvolvimento econômico e planejamento governamental.
	1970-	Produção de estudos, projetos, reflexões e iniciativas não concretizadas.
Britto, 2001	1930-1963	Regulação do Setor de Saneamento: Código de Águas.
	1964-1989	Sistema Financeiro de Saneamento e PLANASA: novo modelo de regulação.
	1990-	Mudanças na regulação do setor de saneamento.
Ferrari Jr., 2003	Até 1970	Monopólio estatal sobre planejamento urbano.

	1970-1980	Modificação nas estruturas de produção, econômicas e sociais.
	1980-1990	Descentralização na tomada de decisões; privatizações.
Fernandes, 2005	1970-1980	Participação social.
	1980-1990	Redemocratização (segunda fase da participação social).
	1990	Consolidação das normas constitucionais.
Gonçalves, 2005	1970	Planejamento tecnocrático e autoritário;
	1980	Debate em torno da necessidade de uma reforma urbana.
Matos; Braga, 2005	1930-1960	Sociedade urbano-industrial; densificação da rede urbana.
	1970-1980	Desconcentração espacial e industrial; expansão das fronteiras agrícola e mineral.
	1980-2000	Evolução no nível de urbanização; abertura comercial; integração competitiva; reestruturação produtiva no setor privado.
Teodosio; Silva, 2005	1980	Heterogeneidade interna da estrutura produtiva.
	1990	Aumento das exportações; crescimento de cidades de pequeno ou médio porte; fortalecimento das redes de cidades.
Melo, 2005	1970-1980	Início da preocupação ambiental.
	1980-2000	Estudos, análises e projetos ambientais ganham destaque.
	2000-	Participação social nos estudos urbanos e ambientais.
Gomes, 2005	1930-1960	Construção e consolidação do campo do urbanismo no Brasil.
	1970	Princípios do urbanismo modernista aplicados na legislação urbana.
	1980	História como uma vertente dos estudos urbanos.
	1990	Desenvolvimento da historiografia da cidade e do urbanismo.
Namur; Boeira, 2005	1960	Conceitos de planejamento baseados em teorias e ideologias filosóficas.
	1970 - 1980	Crítica à teoria e ideologias do funcionalismo e estruturalismo.
Vainer, 2007	1960-1970	Integração do território nacional.
	1970-1990	Transformações no campo do planejamento urbano e regional.
	1990	Planejamento estratégico.
Uderman, 2007	1950-1970	Desenvolvimento regional a partir de polos de crescimento e atração de investimentos.
	1970	Esgotamento do modelo desenvolvimentista; crise fiscal, inflação crônica e prolongada estagnação econômica.
	1980	Superioridade do mercado.
	1990	Modernização produtiva e integração competitiva; reestruturação industrial.
Leitão; Andrade, 2007	1970	Política governamental de habitação incapaz de atender setores empobrecidos: favelas e loteamentos clandestinos.
	1980	Redemocratização do país; organização de moradores nas grandes cidades; participação popular é incorporada ao discurso.
	1990	Herança problemática do modernismo pós-guerra nos conjuntos habitacionais.
Rodrigues, 2007	1960	Análises críticas da degradação morfológicas das cidades no pós-guerra; discussões sobre novas teorias urbanísticas.
	1970	Revisão do papel do Estado nas ações públicas; projetos urbanos como instrumento.
	1980	Crise do planejamento; desenvolvimento de escala intermediária entre plano e projeto.
Lima, 2009	1970 e 1980	Processo de metropolização; urbanização complexa e acelerada; assimetrias socioeconômicas.
	1990	Violência: condomínios, loteamentos fechados.
Pessanha; Campagnac; Matos, 2009	1990	Reforma do Estado; democracia participativa; descentralização da gestão.
	2000	Ampliação de conselhos municipais gestores para todos os setores urbanos.
Tourinho, 2009	1930-1960	Intensificação dos processos de urbanização e industrialização.
	1970	Reestruturação intraurbana, novos padrões de fragmentação espacial, suburbanização.
	1980-1990	Agravamento da crise fiscal; empresariamento urbano; politização do debate sobre planejamento e gestão urbanos.
	2000	Estatuto da Cidade; Ministério das Cidades.

Adeodato, 2009	1950	Necessidade de propostas que integrem objetivos e ações.
	1960-1970	Crescente urbanização; precarização da moradia, saneamento e transporte.
	1980	Processo de descentralização e redemocratização.
	1990	Gestão municipal democrática; participação popular na administração pública.
	2000	Neoliberalismo; explosão metropolitana; expansão das redes de comunicação; crise ambiental.
Araujo, 2009	1970-1980	Cidades como locais estratégicos para a globalização
	1990	Tecnologias da Informação e Comunicação remodelando economia, sociedade, trabalho e conceitos de espaço e tempo
Vieira et al., 2011	1930-1950	Estudos de geografia urbana subsidiam o planejamento regional
	1960	Orientação mais expressiva da Geografia para estudos e redes urbanas.
	1980	Crises e instabilidade econômica, dívida externa, elevadas taxas de inflação, crise do Estado, paralisação do investimento industrial, aumento das exportações
	1990	Urbanização na fronteira; maior participação econômica das cidades
Senra, 2011	1945-1964	Pós-guerra: criação de instituições regionais, programa de metas e desenvolvimento regional, primeira proposta de política regional
	1964-1988	Pós-golpe: centralização institucional, planejamentos nacional e regional dos militares seguidos da redemocratização do país e retração das políticas regionais
	Pós-1988	Desenvolvimento regional, competitividade, eixos nacionais de integração e desenvolvimento, políticas de desenvolvimento regional, territórios da cidadania.
Pulhez, 2013	1930-1940	Início da indústria nacional.
	1950	Modernização, expansão de empresas, valorização tecnológica
	1960	Racionalidade técnica, desenvolvimento urbano, interação entre setores público e privado.
	1970	Produção e gerenciamento de infraestruturas em grande escala.
	1980	Reorganização política do Estado Democrático, nova Constituição.
	1990	Descentralização, reestruturação do Estado, privatizações.
	2000	Reaquecimento do setor empresarial; aquecimento da economia nacional.
Oliveira, 2013	1970	Ampliações das desigualdades sociais; reconcentração do poder e da riqueza.
	1980-1990	Redução de investimentos públicos; privatizações; enfraquecimento das instituições estatais.
	2000	Quadro macroeconômico favorável; aumento da demanda externa por commodities; políticas de fortalecimento do mercado interno.
Farias Filho, 2013	1950-1964	Urbanização e renovação: planos setoriais, expansão do tecido urbano, investimentos públicos em infraestrutura.
	1964-1982	Planificação e tecnocracia: mudanças rápidas, crescimento urbano, planejamento estatal.
	1982-1989	Participação e regulação: período de transição, desaceleração do crescimento econômico e demográfico, redemocratização, reforma urbana, municipalização.
Ferreira, 2013	1960	Reconhecimento da crise global ambiental; movimento pela reforma urbana.
	1970-1980	Desenvolvimento sustentável: ampliação do debate da questão ambiental, congelamento das iniciativas reformistas, planejamento estratégico.
	1990	Plano estratégico liberal competitivo, ampliação do direito à cidade.
	2000	Estatuto da Cidade; políticas urbanas em bases sustentáveis; democratização; fortalecimento do Estado.
Weber; Oliveira; Egea, 2015	1970-1980	Melhorias tecnológicas, ambientalismo moderado, antagonismo entre meio ambiente e desenvolvimento.
	1980-1990	Projetos e investimentos com análises de impacto social e

		ambiental.
Bittencourt, 2015	1960-1980	Transição democrática; descentralização; planejamento participativo; mobilização social; defesa da reforma urbana.
	1990	Crise fiscal, dívida externa, insatisfação social, privatizações.
	2000	Ministério das Cidades, políticas setoriais urbanas, combate às desigualdades espaciais.
Gobbato, 2015	1930	Industrialização e urbanização, moradia associada ao crescimento da indústria.
	1950	Avanço industrial e intensificação do crescimento urbano, desigualdades.
	1964	Plano Nacional de Habitação, dinamização da economia, financiamento e produção de empreendimentos imobiliários.
	1990	Globalização neoliberal; políticas habitacionais pouco efetivas.
	2000	Estatuto da Cidade; maior acesso à moradia, saneamento e transporte.
	2010	Programa Minha Casa Minha Vida.
Santoro, 2015	1990	Reorganização do papel do Estado na transformação urbana; privatizações; financiamento do desenvolvimento urbano.
	2000	Fortalecimento do papel da terra como mercadoria; implementação de instrumentos de auxílio para o planejamento urbano.
Gonçalves; Simão; Bernardes, 2015	1980	Crescimento e desigualdade; crise do planejamento (ideias tecnocráticas e autoritárias).
	1990-2000	Consolidação do planejamento participativo e da gestão democrática das cidades.
Vitte, 2015	1930-1980	Planejamento sem participação.
	1990	Participação sem planejamento.
	2000-	Planejamento e participação.
Cardozo, 2017	1990-2000	Retrocesso da estrutura produtiva brasileira.
	2000-2010	Boom de commodities, novo padrão de crescimento, cenário internacional favorável, redução da pobreza, investimento público.
Silveira; Clementino, 2017	1970	Crise econômica, crise fiscal, ingovernabilidade, sobrecarga de afazeres acumulados pelo Estado.
	1980-1990	Aprofundamento da discussão sobre descarte de resíduos sólidos, descentralização (transferência de responsabilidades ao ente municipal).
	2000	Política nacional de resíduos sólidos.
	2010	Mudanças para o ordenamento jurídico brasileiro, avanço normativo para questões ambientais relacionadas ao descarte de resíduos.
Nogueira, 2017	1960	Processos de discussões sobre os rumos da sociedade brasileira.
	1970	Movimentos sociais que reivindicando melhorias urbanas.
	1980	Participação popular, construção de cidades mais democráticas, noção de sustentabilidade mais inserida nos debates sobre o tipo de desenvolvimento urbano.
	1990	Postura de Gestão Ambiental-Participativa.
	2000	Legalização do direito da participação de toda sociedade.
	2010	Política Nacional de Participação Social não significando, necessariamente, um aumento da democracia.

Fonte: Os autores (2017), a partir da revisão dos 48 artigos selecionados. Obs.: as referências completas dos trabalhos referenciados estão disponíveis nos anais da ENANPUR (<http://www.anpur.org.br/anais>).

A análise bibliométrica destacada no quadro 1 chama a atenção de como a preocupação com revisões históricas ou mesmo interesses epistemológicos no estudo do urbano brasileiro são significativas; fato que pode ser atestado pelo grande número de trabalhos com esse interesse. A despeito de haver um montante majoritário desses trabalhos voltado para os centros urbanos de São Paulo e Rio de Janeiro é possível encontrar uma significativa consideração nacional da questão urbana. Tal fato reiteraria o papel homogeneizador ou centralizador do governo federal na história da cidade brasileira. Descartando-se produções voltadas a contextos urbanos específicos, a amostra aqui aprofundada valida a periodização frequentemente delimitada por décadas e sujeitas a fatos históricos nacionais não necessariamente vinculados a questões urbanas.

Considerações Finais

A leitura das periodizações discutidas neste artigo revela um avanço significativo em termos do modo como a cidade brasileira tem sido compreendida e dos instrumentos que se tem adotado para responder às demandas de sua população. A idealização das cidades brasileiras, a despeito de revezes históricos, constitui um longo percurso onde o interesse social ganha importância e a crítica a interesses minoritários se fortalece. A alteração progressiva nas idealizações das cidades pode ser observada no conteúdo analítico e propositivo de seus planos e no corpo das leis que as regulam. Essas são, além das políticas públicas adotadas pelas instâncias de governo, as variáveis adotadas pelos autores selecionados em suas revisões históricas. Essa situação revela também outra questão importante: as cidades são comumente entendidas pela ausência ou presença do estado brasileiro. Em todas as mudanças descritas, o agente social definidor é uma das instâncias de governo, chamando a atenção para os anos 1990 quando essas veem suas primazias divididas com a do capital privado. Na valorização do agente governamental, reduz-se a preocupação de questões outras como a tecnológica e a cultural; as quais, quando discutidas, também são visualizadas pela mirada do agente hegemônico.

Outra característica marcante das periodizações é a simbiose entre o estudo das cidades e o de uma sociedade que se urbaniza, indicando um protagonismo acadêmico do segundo fenômeno e sugerindo que as primeiras sejam entendidas não como objeto precípua de análise, mas como espaço impactado. O interesse acadêmico também se observa nos exercícios epistemológicos das áreas da Arquitetura, Economia, Geografia e História, com a identificação de trajetórias urbanas a partir da ótica de seus campos de conhecimento científico, reduzindo ainda mais a descrição da cidade como protagonista de sua própria história.

Os períodos aqui identificados - sempre com concordância temporal entre os diversos autores - são mais comumente demarcados por fatores indiretos. Na maioria das vezes, os marcos definidores de mudanças não são intrinsecamente urbanos; ou seja, as periodizações não se estabelecem por obras, novas práticas ou legislação para e na cidade. Especificamente no caso das legislações, há exceções, com destaque para o Estatuto da Cidade, as Constituições federais e outras de caráter político-gerencial das cidades, ora favorecendo a centralização, ora o poder local. Entretanto, os períodos são também definidos por determinadas idealizações, pela busca de um determinado modelo de cidade. Tais idealizações descritas em planos, leis e políticas públicas, ainda que de modo não linear, se revelam progressivamente complexas, mais detalhadas e elaboradas a partir de diagnósticos tecnicamente mais aprofundados. De fato, tais idealizações se obrigam a isso pela própria crescente complexidade do objeto: as periodizações aqui descritas iniciam com a revelação e preocupação de um recorte urbano que se diferenciava do rural para o de mundo único com distinções internas, múltiplas e aceleradas. Tal percurso anuncia então o fim de uma inocência, ao modo que Donnison (1975, p. 270), já anunciava para o caso da cidade norte-americana:

Although town planners remain centrally concerned with land use and transport, the spatial aspects of urban development, even to do their traditional job they must henceforth consider the impact of everything else upon their work and the impact of their work on everything else. Their age of innocence is past ... Researchers should teach us how human settlements evolve, and why they take the forms they do. They should particularly try to understand the processes which determine the distribution of access to the opportunities[...].

Mais de uma vez alertou-se para o fato de que percursos realizados por idealizações ou princípios estabelecidos pelo planejamento ou pela lei não refletem trajetórias idênticas no nível da realidade das cidades. De modo geral, as periodizações aqui estudadas não utilizam indicadores de qualidade de vida ou de atendimento a demandas básicas para a identificação de momentos precisos na história recente da cidade brasileira. Todavia, guardam o pressuposto de que reversões nas políticas públicas refletem diretamente sobre seus atributos qualitativos. Ultramarinet al (2016), ao fazerem a discussão sobre a evolução dos indicadores básicos urbanos no Brasil, sugerem um longo caminho de melhores atendimentos à população; porém, identificam situações que poderiam ora justificar um otimismo ora um pessimismo, concluindo com a permanência de um “modelo complexo, desigual, dinâmico e algumas vezes fracassado” (p. 76).

Nas periodizações analisadas, chama também a atenção uma clara multiplicação de

momentos em épocas mais recentes. Esta não é uma característica específica das periodizações, mas da própria efemeridade das coisas (vide, por exemplo, TOURAINE, 2009) e de um individualismo que rejeita homogeneizações (conforme BAUMAN, 2007). Ainda assim, ainda que com crescente detalhamento das periodizações, persiste a inexistência de marcos de caráter cultural, étnico, religioso, conflituoso ou natural, diferentemente do observado em outros países. De modo geral, tais marcos são de caráter econômico, decididos pelo governo federal, direta ou indiretamente atrelados a contextos internacionais. Com isso, e por último, é possível lançar dúvida sobre o reiterado protagonismo histórico das cidades: ou ele não foi considerado por opções dos autores aqui selecionados, ou as cidades não são capazes de estabelecer suas próprias histórias, ou reitera-se a ideia da cidade como elemento sistêmico.

Referências

- BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BENJAMIN, Walter. Sobre o conceito da história. In: **Magia e técnica, arte e política**: ensaios sobre literatura e história da cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 222-232.
- BAUMAN, Zygmunt. **Liquid Times: Living in an Age of Uncertainty**. London: Polity Press, 2007.
- BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Brasília, 2001.
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- _____. (Lei de Responsabilidade Fiscal) Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Senado Federal, 2000.
- _____. (Estatuto da Cidade) Lei 10.257 de 10 de julho de 2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional.
- CUNHA, Lídia Maria de Oliveira Jordão Rocha da. A evolução da autonomia municipal no constitucionalismo brasileiro. **Revista Jurídica do Uniaraxá**, v.9, n.8, p. 13-24, 2005.
- DONNISON, David. The Age of Innocence is Past: Some Ideas about Urban Research and Planning. **UrbanStudies**, 1975, 12, 26 3-272.
- FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. Os projetos e obras do engenheiro Saturnino de Brito e mudança na paisagem urbana. In **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 19, nº especial, p. 115-122, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/viewFile/19375/pdf>>. Acesso: 20 jul. 2017.
- FELDMAN, Sarah. Avanços e limites na historiografia da Legislação Urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, Brasil, v. 4, p. 33-48, 2001.
- _____. Mutações na centralidade da metrópole paulistana: da centralidade hierarquizada à centralidade difusa e polivalente. XII Seminário Internacional Taller. Mendoza, 2010.
- _____. Entre o Regional e o Metropolitano: Pensamento Urbanístico e Metrópole no Brasil na Década de 1950. **Revista USP**, v. 134, p. 13-22, 2014.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A agenda de gestão das capitais na década de 1990: os casos de Recife e Salvador. **Perspectivas**, São Paulo, v. 27, p. 83-107, 2005.
- FERNANDES, Raúl Cesar Gouveia. Reflexões sobre o estudo da Idade Média. **Revista Videtur**, nº 6, 1999. Disponível em <http://www.hottopos.com.br/videtur6/raul.htm> Acesso: 30 mai. 2017.
- HANSON, Russell N. Observação e interpretação. In: MORGENBESSER, Sidney. **Filosofia da ciência**. São Paulo: Cultrix. 1975. p. 125-138.
- JAZAR, Manoela Massuchetto. **Uni e transtemporalidade na transferência de ideias sobre a cidade**: um diálogo entre gestão urbana e a obra literária de Graciliano Ramos. 2015. 156 p.

Dissertação defendida junto ao Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana da PUCPR. Curitiba, 10 de dezembro de 2015.

LEFEBVRE, Henri. Da cidade à sociedade urbana. In: LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999. p. 15-32.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999. p. 20-39.

MALERBA, Jurandir. Teoria e história da historiografia. In: MALERBA, Jurandir (Org.). **A história escrita: teoria e história da historiografia**. São Paulo: Contexto, 2006. p. 11-26.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo ilegalidade, desigualdade e violência**. Estudos Urbanos Série Arte e Vida Urbana. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MELO, Marcus André. B. C. de (1993) O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). SHCU - Seminários de História da Cidade e do Urbanismo. v. 2, n. 1, p.147-157, 1993.

RAINHO, Maria do Carmo Teixeira. A Inventiva Brasileira na virada do Século XIX para o XX. **Coleção Privilégios Industriais do Arquivo Nacional**. Jul. Out., 1996. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v3n2/v3n2a07.pdf> Acesso: 20 jun. 2017.

SABOYA, Renato. Urbanismo e planejamento urbano no Brasil – 1875 a 1992. **Blog Urbanidades**, 2008. Disponível em: < <http://urbanidades.arq.br/2008/11/urbanismo-e-planejamento-urbano-no-brasil-1875-a-1992/>>. Acesso em 20 out. 2015.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação** – 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

TOURAINÉ, A. **Thinking Differently**. Cambridge, Malden: Polity Press, 2009.

ULTRAMARI, Clovis. Significados do Urbanismo. In PÓS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v.1 (1990-), semestral, v. 16, n. 25, p. 166- 184, jun. 2009.

ULTRAMARI, Clovis; FIRKOWSKI, Olga. Sobre mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. **Revista Mercator**, v.11, n.24, p. 73-88, 2012.

ULTRAMARI, C; REZENDE, D. Mudanças e Continuidades na Gestão Urbana Brasileira. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.19-28, jul./dez. 2006.

ULTRAMARI et al. La urbanización en el Brasil, un proceso consolidado y paradójicamente mutable. In **Notas de Población**. Vol. 43, série 102. 2016. Disponível em <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/40264-la-urbanizacion-brasil-un-proceso-consolidado-paradójicamente-mutable>> Acesso: 03/08/2017.

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

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso: 24 jun. 2017.