

# UNIDADE 2

## O PAPEL DO PLANEJAMENTO NO ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS DAS CIDADES

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar a ação do técnico e do gestor público na solução dos problemas urbanos;
- ▶ Discutir sobre os novos instrumentos colocados à disposição dos municípios para enfrentar esses problemas; e
- ▶ Analisar como os instrumentos de gestão pública contribuem para agravar ou solucionar os problemas urbanos.



## AÇÃO PÚBLICA, MECANISMO DE INCLUSÃO OU EXCLUSÃO

Caro estudante,

Nesta segunda Unidade, vamos examinar como a ação do poder público contribuiu para a configuração atual das cidades brasileiras e seus principais problemas apresentados na Unidade 1. Para tanto, dividimos o estudo em quatro itens específicos, a saber:

No item *Ação pública, mecanismo de inclusão ou exclusão*, vamos analisar os impactos da ação pública na organização do território, nos mecanismos de formação do preço da terra urbana e do acesso à moradia dos trabalhadores de baixa renda. Vamos demonstrar como tradicionalmente a ação pública agrava os problemas que ela pretende solucionar.

Na seção *Planejamento Urbano Federal*, relataremos o processo de construção de outro modelo de planejamento e gestão das cidades, baseado no direito à cidade que fundamenta as normas vigentes para política urbana estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. É fundamental que você conheça essas leis, pois elas estabelecem as novas regras e os instrumentos para que os municípios possam planejar e gerir de forma democrática e sustentável o seu território, controlando o uso e a ocupação do solo e ampliando sua capacidade de financiar o desenvolvimento urbano.

Por fim, demonstraremos a necessidade e a eficácia do Planejamento Participativo, na concretização de planos e projetos e seu papel no fortalecimento da gestão democrática e discutiremos os obstáculos à sua efetivação. Bons estudos!



Para reverter o quadro de desigualdade e irregularidade, e integrar cada vez mais as duas cidades estudadas na Unidade 1, a ação do poder público é fundamental e deve ocorrer em duas frentes simultâneas e complementares: construção de uma política de habitação que acompanhe o crescimento urbano, com programas contínuos e diversificados de produção de novas moradias e regularização das áreas irregulares, e ações de ordenamento e controle do solo, que reduzam a especulação imobiliária e promovam a inclusão territorial. Temos experiências ricas e criativas no País.

Via de regra, infelizmente, a ação do poder público tem contribuído para aumentar a disparidade entre as duas frações da cidade, seja pela realização de investimentos, seja pela edição de leis e normas urbanísticas. As obras públicas e as melhorias urbanas são os principais fatores de valorização dos imóveis. A maior parte dos investimentos públicos é realizada nas áreas centrais, nas áreas de moradia das classes média e alta e de expansão dos negócios econômicos e imobiliários, e nas áreas visíveis pelos visitantes e turistas. Por isso, a revalorização crescente dos imóveis localizados nessas áreas.

As leis e normas urbanísticas podem fazer triplicar o valor de um terreno, da noite para o dia, sem nenhum investimento do

seu proprietário. Isso se dá quando a Prefeitura ou a Câmara de Vereadores mudam o [coeficiente de aproveitamento](#) ou a taxa de ocupação permitidos para um terreno ou uma região da cidade. Ou mudam o uso, por exemplo, permitindo que um terreno rural se torne urbano ou, onde antes se permitia apenas casas unifamiliares, autorizam o uso comercial ou a construção de prédios de apartamentos.

Essas mudanças são feitas principalmente por meio das leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo que dividem a cidade em zonas homogêneas e estabelecem onde e o que pode ser feito em cada parte da



#### Saiba mais Coeficiente de aproveitamento

Coeficiente de aproveitamento ou potencial construtivo definem a área máxima permitida para a construção em função do tamanho do lote. A taxa de ocupação define o percentual do terreno que pode ser edificado. Por exemplo, em um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> com coeficiente de aproveitamento 2 e taxa de ocupação de 70%, significa que poderá ser feita uma edificação de até 2.000 m<sup>2</sup>, mas que ocupe 70% da área do terreno, deixando 30% de área do terreno não edificada. Fonte: Elaborado pela autora.

cidade: os tamanhos mínimos de lotes, que tipo de uso (casas, prédios de apartamentos, comerciais ou de serviços, industriais ou de uso misto), a área máxima da construção (taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento) etc.

As leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo têm sido os instrumentos mais aplicados no planejamento das cidades, mas, historicamente, criam regras e exigências que não consideram a cidade real. Por exemplo, quando restringem a construção de várias moradias a um lote, ou à instalação de pequenas atividades econômicas no local de moradia, ou ainda estabelecem um tamanho de lote mínimo ideal que fica acima da capacidade financeira e das necessidades da maioria dos moradores. Regras que só conseguem ser aplicadas na parte mais rica da cidade, na cidade planejada, que por estar dentro das regras se torna a “cidade legal”, com imóveis registrados em cartório, um importante trunfo na valorização imobiliária.

Em geral, essas normas, os cadastros e até mesmo os mapas não incluem as favelas e os loteamentos irregulares. Que são invisíveis aos olhos dos planejadores. Um dos fatores desse distanciamento, entre a prática dos planejadores e legisladores e a realidade urbana, vem de uma formação que superestima o papel da técnica no planejamento e no conteúdo das leis na tentativa de reproduzir uma cidade ideal, sem tensões ou conflitos. Por isso é chamado **planejamento tecnocrático**. Mas o principal fator é que esse planejamento tem como pressuposto uma interpretação judicial que protege de maneira individualista os direitos privados de propriedade em detrimento do cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade pelo qual, mesmo permanecendo privada, o uso da propriedade deve atender ao interesse da coletividade.



Este tema será aprofundado na disciplina *Gestão Democrática e Participativa*.

*Em geral, os técnicos e vereadores que definem essas normas só conseguem dialogar com outros técnicos, proprietários e incorporadores imobiliários que atuam no mercado das classes alta e média. E o restante do município?*

Ao desconhecer parte importante da realidade, esses planos e projetos acabam engavetados e a cidade real cresce no sentido contrário ao proposto. Ou seja, o restante do município se torna terra sem plano e sem lei, deixada à mercê dos loteadores clandestinos, sem exigências de infraestrutura, sem controle da ocupação das áreas destinadas à preservação ambiental que, via de regra, se tornam as mais densamente ocupadas, com todas as consequências que abordamos nos itens anteriores. Assim vivem hoje, precariamente, mais de um milhão de pessoas na área de preservação da represa de Guarapiranga, principal manancial da região metropolitana de São Paulo.

Esses planos e essas leis que se propunham a resolver o caos urbano acabam realimentando a roda discriminatória do mercado imobiliário. E os técnicos, intencionalmente ou não, se tornam instrumento dos interesses políticos e financeiros dos mercados formal e paralelo.

Corroborando, Rolnik (1997) afirma que dificultando a explicitação de forças e setores excluídos da legalidade, a regulação acaba contemplando aqueles que já estão contemplados, ou seja, a minoria de alta renda. Enquanto a legislação opera a segregação, a enorme distância entre o modelo ideal do zoneamento e a cidade real abrem grandes oportunidades para negociações, corrupção e construção de currais eleitorais, pois as únicas possibilidades abertas de obtenção de equipamentos e infraestrutura, para aqueles que estão à margem da lei, envolvem a troca de votos por favores ou exceções legais, como o pagamento de propina para a legalização ou a não fiscalização das irregularidades.

## PLANEJAMENTO URBANO FEDERAL

A política urbana no Brasil é marcada pela alternância de duas correntes ideológicas que se expressam na legislação e as quais tem por diferença fundamental a ênfase dada ao uso da propriedade

urbana. Uma corrente busca dar à propriedade uma função social em defesa do interesse coletivo e da proteção dos mais frágeis. A outra corrente é marcada pela visão patrimonialista de defesa total do direito privado individual à propriedade urbana. Essas correntes se alternam dividindo a história da política urbana nacional em três períodos.

O primeiro deles ocorrido entre 1930 e 1964 teve como marcos políticos a Revolução de 1930, a Constituição Federal de 1946 e uma atuação liberal do Poder Judiciário na interpretação das leis, em geral, pró-inquilino. Nele foi instituída uma série de [Decretos-Leis](#)

que tratavam de temas cruciais para o acesso a terra e à moradia como a desapropriação, o loteamento e a proteção do inquilino.

Nesse período, cresceu a participação do setor habitacional nos orçamentos públicos, foram criadas as Carteiras de Habitação dos Institutos de Previdência e a Fundação da Casa Popular, instrumento básico da política habitacional no período de 1950 a 1964. Foi criado o Conselho Federal da Habitação (Decreto-Lei n. 1.281/1962) para ampliar programas de construção, melhoria e aluguel de habitações.

No final desse período, nasceu um movimento em defesa da Reforma Urbana como caminho para a justiça social na cidade com ênfase no direito à moradia. Esse movimento se inseriu na intensa mobilização e debate nacional, durante o governo de João Goulart, em torno das reformas de base: agrária, na educação, na saúde etc. Um marco desse movimento foi o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, que ficou conhecido como o Seminário do Quitandinha, realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

O segundo período teve início com o Golpe Militar de 1964 e foi até a Constituição Federal de 1988. Foi marcado pela centralização de decisões e recursos, pelo estreitamento do pacto



### Saiba mais

### Decretos-Leis

Decreto-Lei n. 25/1937 (de preservação do patrimônio); Decreto-Lei n. 58/1937 (restringe o desenvolvimento urbano desordenado); Lei n. 3.365/1941 (de apropriação pela comunidade de mais-valias decorrentes de obras e investimentos públicos); Decreto-Lei n. 9.669/1946 (de proteção do inquilino, tabelando e congelando os aluguéis residenciais); Lei n. 2.875/1956 (proíbe a expulsão dos moradores de favelas); a Lei n. 3.132/1962 (de desapropriação por interesse social). Fonte: Elaborado pela autora.

político e pela tutela do governo central sobre os governos estaduais e municipais.

Em 1964, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Nesse período, foram institucionalizadas as RMs, com seus respectivos órgãos de planejamento, e criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). A questão urbana mereceu tratamento significativo na Política Nacional de Desenvolvimento (II PND). Foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), que disseminou nos anos de 1970 o modelo de planejamento urbano tecnocrático como solução para os problemas das cidades. Segundo Pessoa (1982), as medidas criadas pelo governo federal, nesse período, para resolver o problema habitacional brasileiro, representaram um grande retrocesso no avanço que se produzia na sociedade. E, como agravante, os prefeitos tutelados e ameaçados pela Lei de Segurança Nacional não tinham como ampliar as fronteiras do uso social da propriedade. Entre essas medidas são registradas:

- ▶ redução para 1 e 2% do imposto sobre a herança (ITBI) que antes variava de 12 a 50%;
- ▶ eliminação do imposto de renda decorrente da valorização imobiliária auferida por pessoa física;
- ▶ mudança na legislação da contribuição de melhoria que tornou impossível sua cobrança e a recuperação de mais-valia pelos prefeitos;
- ▶ revisão da lei do inquilinato que retomou os conceitos absolutistas do Século XIX;
- ▶ autorização da venda extrajudicial em leilão de imóveis cujos compradores atrasassem o pagamento das prestações;
- ▶ permissão de desocupação do imóvel em 72 horas condicionando a defesa do réu à prova de que nada devia;




- ▶ bloqueio a qualquer iniciativa tendente a ampliar os casos de desapropriação de interesse urbanístico; e
- ▶ desestabilização do papel político do Supremo Tribunal Federal pelo afastamento de seus mais destacados membros de tendência liberal.

Outra marca deixada por esse período foi a elaboração, por todo o País, de Planos Diretores municipais aos quais foi vinculada a liberação de recursos federais. Nunca houve, como nessa época, tanto planejamento e tanto recurso para resolver o “caos urbano”. “Mas todas estas iniciativas causaram o aprofundamento do fosso que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não têm acesso a ele” (MARICATO, 2008, p. 96).

Esse cenário alavancou o grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos. Os conjuntos habitacionais e as centenas de *Cidades de Deus* espalhadas pelo País aceleraram a periferização das cidades e alimentaram a roda da especulação imobiliária. Ou seja, quando se aceleram os índices de urbanização, a escala e a complexidade das cidades se torna cada vez mais reduzida à capacidade de intervenção pública nos processos de produção do espaço urbano.

Um terceiro período teve início no final dos anos de 1980, por meio de intensas mobilizações sociais, principalmente nas grandes cidades, pela redemocratização do País, tendo como marcos a Constituição Federal de 1988, a Lei do Estatuto da Cidade e, mais recentemente, a criação do Ministério das Cidades.



Se você ainda não assistiu a este filme, veja o trailer em: <[http://cidadededeus.globo.com/trailer\\_320.htm](http://cidadededeus.globo.com/trailer_320.htm)> para entender melhor o que estamos dizendo aqui.

## A CONSTRUÇÃO DE OUTRO MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

Esta e a próxima seção traduzem a reflexão coletiva do Movimento pela Reforma Urbana expressos, em particular, nas publicações constantes da bibliografia de Rolnik et al. (2002) e Maricato (2008).

A Constituição de 1988 fortaleceu o poder local e delegou ao município a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano “que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182). Os novos prefeitos assumiram em 1989 com essa competência, mas tendo de fazer frente ao agravamento dos problemas urbanos gerados pela crise global dos anos de 1990, tanto pelo corte de recursos federais para as políticas urbanas da guerra fiscal entre municípios, quanto pelo crescimento do desemprego das demandas sociais etc.

Surgem duas propostas antagônicas para a intervenção nas cidades que refletem os modelos de desenvolvimento propostos para o País naquele momento e ainda em disputa. A primeira tem como referência ideológica o [Consenso de Washington](#) e defende os planos estratégicos como única solução para salvar as cidades da crise global. Parte da afirmação de que as cidades têm um novo papel no mundo globalizado e devem se adequar aos novos tempos de reestruturação produtiva do mundo.



### Saiba mais

#### Consenso de Washington

Reunião realizada em 1989 em Washington pelo governo americano e pelas organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID) que estabeleceu agenda única para os países (ajuste fiscal, redução da intervenção do Estado na economia, desregulamentação, privatização, etc.) Fonte: Elaborado pela autora.

Tem como objetivo tornar a cidade mais competitiva no mercado globalizado, partindo do pressuposto de que o futuro das cidades depende da sua inserção e posição nesse mercado, sendo perdedoras aquelas que não lograrem tal objetivo. Para tanto, elas devem se modernizar e vender essa nova imagem no mundo, ou seja, precisam ser gerenciadas como empresa privada competente e se requalificar nos parâmetros das cidades globais: hotéis cinco estrelas, aeroportos internacionais, centros de convenções, atividades de ponta e qualificação de mão de obra, revitalização urbanística das áreas com potencial turístico ou áreas degradadas, etc.

Para sobreviver e alcançar a vitória sobre as demais, a cidade deve se unir e concentrar todo o esforço em torno dessa visão que promoverá o seu enriquecimento. Para tanto, contamos com planos estratégicos que fortalecem a autorregulamentação pelo mercado, pela privatização do espaço urbano e pela intervenção nas partes da cidade que possam atrair investimentos de prestígio, de turismo e de negócios.

O modelo de Plano Estratégico foi trazido por consultores internacionais que enfatizam a autonomia das cidades em detrimento do Estado-Nação e estimulam a disputa entre elas.

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos planos estratégicos, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ajuste das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington. (MARICATO, 2008, p. 57).

*Você pode estar se perguntando: como alcançar um desenvolvimento harmônico, justo e eficaz frente a um cenário competitivo e aos graves problemas das nossas cidades?*

Logo, considerando que ser uma cidade global não depende apenas de um ato voluntário de um prefeito, esse modelo para o



Brasil se tornou inviável. Como as causas estruturais dos problemas da cidade não foram enfrentadas, a maquiagem urbana não conseguiu esconder a pobreza e a violência que marcam nossa sociedade, pelo contrário, aumentou a distância entre as duas cidades.

A segunda proposta estimula a cooperação entre as cidades em contraposição à competição. Tem como referência a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, que consagram a função social da cidade e propriedade e estabelecem as novas regras para organizar o espaço urbano. A origem disso surgiu com o Movimento pela Reforma Urbana, da década de 1960 – rearticulado no processo de elaboração da Constituição – formado por profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais etc) articulados com os setores populares em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia.

O movimento pela reforma urbana foi consolidado e conquistou, por emenda popular, com 131 mil assinaturas, o capítulo da Política Urbana na Constituição. A chamada Emenda da Reforma Urbana teve quatro princípios básicos, a saber:

- ▶ obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos;
- ▶ submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao individual;
- ▶ direito à cidade, traduzido na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; e
- ▶ gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana (CARDOSO apud RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Pós-Constituição, o movimento se articulou principalmente no Fórum Nacional da Reforma Urbana e atuou em duas escalas:

- ▶ Escala nacional, focando sua ação no Congresso Nacional, em duas frentes: na regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183), que depois de tramitar 12 anos com muita

discussão e modificações resultou finalmente na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Na segunda frente, propôs a criação do sistema nacional de política habitacional, por meio do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o de n. 2.710/1992, que obteve mais de um milhão de assinaturas. Tramitou 13 anos até se concretizar na Lei n. 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor no campo legislativo, pela aprovação do Estatuto da Cidade, partiu do princípio de que era preciso construir novos paradigmas de uso e controle do território que possibilitassem intervir de maneira eficaz nos mecanismos de valorização da terra em prol do interesse coletivo e assegurassem a participação dos excluídos nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

- ▶ Escala local, com a maior autonomia conquistada pelos municípios, a partir dos anos de 1980, militantes da reforma urbana buscaram intervir na formulação de novas políticas públicas, participativas e inclusivas, e introduzir no nível local temas como a democratização do espaço da cidade com a inversão dos gastos públicos, a ampliação do acesso dos pobres ao solo urbanizado e a abertura da gestão urbana para novos atores sociais. A partir daquela época muitos municípios incorporaram nos seus planos diretores os temas da reforma urbana e os instrumentos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto, particularmente, a questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda. São desse período o Profavela, em Belo Horizonte; o PREZEIS, em Recife; e os Planos Diretores de Santo André, de São Paulo e de Jaboticabal (SP), de Angra dos Reis e Rio de Janeiro (RJ), Betim e Belo Horizonte (MG), entre outros.

Veja a proposta do Sistema e o Fundo de Habitação de Interesse Social pesquisando em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis>.

# ESTATUTO DA CIDADE: NOVAS REGRAS E INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICOS DA CIDADE

Nos 12 anos de tramitação do Estatuto, foram formulados 16 projetos de lei, oriundos de vários partidos, todos com origem no legislativo. Ganhou evidência o PL n. 181/1989 do Senado, autodenominado “Estatuto da Cidade”, do senador Pompeu de Sousa.

## O QUE É O ESTATUTO DA CIDADE?

Como já vimos, foi a Lei n. 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Essa Lei

[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único).

O Estatuto define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 habitantes, turísticas ou em região metropolitana, mas todos os municípios podem

incorporar seus avanços. Tem uma organização simples, dividida em cinco capítulos, que respondem claramente às perguntas básicas para os objetivos propostos serem alcançados:

Capítulo I	Diretrizes Gerais	Que cidade queremos?
Capítulo II	Instrumentos	Como alcançar esta cidade?
Capítulo III	Plano Diretor	Onde estarão registradas as regras para se alcançar esta cidade?
Capítulo IV	Gestão Democrática	Quem estabelece estas regras?
Capítulo V	Disposições Gerais	Prazos e sanções pelo não cumprimento das regras

Quadro 5: Perguntas-chaves para atingir os objetivos propostos  
 Fonte: Elaborado pela autora

O Estatuto estabelece as novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos:

- ▶ **Direito à Cidade e à Cidadania:** compreende o acesso de todos os cidadãos a terra, à moradia digna, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte, ao lazer, ao saneamento ambiental e ao meio ambiente sadio.
- ▶ **Atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:** reorienta a ação do estado, do mercado imobiliário e da sociedade para a democratização do acesso ao solo urbano. Ou seja, exige que o proprietário de imóvel, público ou privado, cumpra a destinação de interesse da coletividade (social, cultural ou ambiental) definida no Plano Diretor do município.
- ▶ **Gestão democrática:** integra planejamento, gestão e controle social ao reconhecer que a cidade se produz por uma multiplicidade de agentes, que devem ter suas ações coordenadas e participativas na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

- ▶ Reconhecimento da cidade informal: define estratégias e instrumentos para a sua legalização.

Contudo, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, foram estabelecidas 16 diretrizes gerais, entre as quais, destacamos:

- ▶ expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do município e do território sob sua área de influência;
- ▶ adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano;
- ▶ recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- ▶ ampliação do acesso a terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda;
- ▶ proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- ▶ regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- ▶ simplificação da legislação urbanística municipal; e
- ▶ tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O atendimento a estas diretrizes gerais da política urbana, pressupõe, antes de tudo, um profundo conhecimento da nossa cidade e a articulação e fortalecimento das forças sociais favoráveis a estas mudanças tão necessárias.



## O PLANO DIRETOR NO ESTATUTO DA CIDADE

A Constituição delega aos municípios a autonomia e a responsabilidade pela formulação e gestão da política urbana e estabelece que ela precisa estar expressa no Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Pela relevância do Plano Diretor, trataremos aqui o capítulo exclusivo do Estatuto da Cidade. Aprofundaremos seu conceito, conteúdo, processo de elaboração e implementação, seus limites e suas fragilidades. O Plano Diretor é um importante suporte jurídico para as administrações que buscam alternativas na solução dos problemas urbanos.

### *Mas que tipo de município é obrigado a elaborar o Plano Diretor?*

Todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, é o que diz a Constituição Federal. O Estatuto ampliou essa exigência para cidades de qualquer porte integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ou integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. E para todas aquelas que pretendam enfrentar os problemas gerados por vazios urbanos e pela retenção especulativa da terra urbana. Para as cidades acima de 20.000 habitantes e regiões metropolitanas foi estabelecido um prazo de cinco anos que venceu em outubro de 2006 e foi posteriormente prorrogado para 30 de junho de 2008 pela Lei n. 11.673/2008.

## NOVOS INSTRUMENTOS

Para concretizar as diretrizes, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um leque de instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade. A maioria desses instrumentos para serem aplicados deverão constar do Plano Diretor e outros, como as Zonas Especiais de Interesse Social, podem ser aplicados por meio de lei específica.

Caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa seus problemas. Os instrumentos devem ser compatíveis com a realidade local e com os objetivos que se quer alcançar. Em uma imagem cunhada por Raquel Rolnik, o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramentas colocada à disposição dos municípios e o Plano Diretor é a chave para abri-la.

O Estatuto relaciona mais de 30 instrumentos classificando-os em: instrumentos de planejamento, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos. Muitos já existiam antes do estatuto. O Estatuto induz a articulação entre a política tributária e a política urbana. Destacamos aqui alguns desses instrumentos pelo seu caráter inovador ou potencial de promover o desenvolvimento urbano e os agrupamos, tendo como subsídios documentos do Ministério das Cidades da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de todos.

Para conhecer o Estatuto da Cidade, acesse <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf>>.

### Instrumentos de indução do desenvolvimento e gestão social da valorização da terra

- **Instrumentos tributários e financeiros:** antes do Estatuto, os municípios já dispunham de diversos instrumentos tributários e financeiros que, se bem administrados, possuem um grande poder de ordenar e redistribuir os custos e benefícios de produção das

cidades. São eles: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), o Imposto Territorial Rural (ITR), a Contribuição de Melhoria, isenções e benefícios fiscais e as taxas (de esgoto, de limpeza urbana etc.). Podem ser utilizados tanto para fins arrecadatórios (função fiscal) como para fins urbanísticos (função extrafiscal). Entre eles destacamos o IPTU com grande potencial redistributivo, que pode estimular ou desestimular formas de uso e ocupação por meio da utilização de alíquotas diferenciadas. Ou seja, imóvel que vale mais, paga mais. O IPTU é cobrado anualmente a partir de uma planta de valores que, se adequadamente atualizada, acompanha a valorização/desvalorização dos imóveis. Esse imposto é um instrumento fundamental para ampliação da receita municipal.

- ▶ **Instrumentos constitucionais:** a Constituição Federal destacou três instrumentos (art. 182, § 4º) como penalidades para combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos já dotados de infraestrutura, que, como vimos, provocam a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Sem fins arrecadatórios, as seguintes sanções serão aplicadas sucessivamente:
  - ▶ Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A primeira dessas penalidades faz referência à retenção ociosa de terrenos e obriga o proprietário do imóvel a parcelar, construir ou utilizar imóvel de sua propriedade vago ou subutilizado.
  - ▶ IPTU progressivo no tempo. Diferente do IPTU anual é aplicado como sanção apenas aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade. Permanecendo o descumprimento, a alíquota poderá ser aumentada a cada ano até o máximo de 15% do valor do imóvel.

- ▶ Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Passados cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a Prefeitura pode desapropriar os imóveis urbanos ociosos pagando com títulos da dívida pública.

Esses três instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto, que instituiu novos instrumentos jurídicos e políticos de indução do desenvolvimento. Tornaram-se possíveis pela separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Ou seja, a propriedade mantém-se privada, mas o direito de construir se vincula ao interesse coletivo e à função social definida para a propriedade.

▶ **Instrumentos de ampliação de áreas públicas para serviços e equipamentos:** como o próprio nome diz, estes instrumentos são utilizados pelo poder público para garantir terrenos para construção de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, praças, etc), habitação de interesse social, etc.

- ▶ Direito de preempção: o poder público municipal tem preferência na aquisição de imóvel urbano colocado à venda no mercado sem a necessidade de procedimentos de desapropriação. Poderá ser exercido sempre que a cidade necessitar de áreas para: regularização fundiária, habitação de interesse social, equipamentos e espaços públicos, reserva fundiária, expansão urbana, preservação ambiental ou do patrimônio histórico. Os terrenos são definidos no Plano Diretor, o proprietário é devidamente notificado e quando ele decide vender o terreno comunica ao Poder Público que terá o prazo de 30 dias para manifestar o interesse pela compra. Observe a Figura 5.



Figura 5: Direito de preempção  
Fonte: Brasil [200-]

- ▶ **Direito de superfície:** permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que se alcance o direito de propriedade do terreno. Ou seja, o terreno permanece com o proprietário que permite a outro – público ou privado – parcelar ou edificar. É um importante instrumento de cumprimento da urbanização e edificação compulsória.
- ▶ **Consórcio imobiliário:** o proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas no valor equivalente do imóvel antes da realização dessas obras. Pode ser utilizado para viabilizar o cumprimento da obrigação de parcelar, construir ou utilizar, observe a Figura 6.

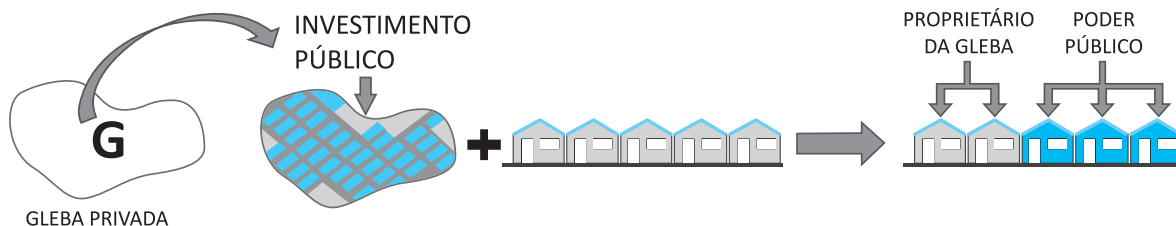


Figura 6: Consórcio imobiliário  
Fonte: Brasil [200-]

▶ **Instrumento para estimular a preservação do patrimônio histórico, ambiental e social:** esse instrumento beneficia os proprietários de imóvel que é considerado de interesse histórico, ambiental ou social. Para preservar este bem de interesse coletivo ele poderá utilizar, em outro terreno, o potencial de construir que não pode utilizar no imóvel protegido.

▶ Transferência do direito de construir: tem o objetivo de preservar o imóvel particular de interesse histórico, ambiental ou social. Permite ao proprietário utilizar em outro terreno de sua propriedade ou transferir para terceiros o direito de construir que detinha no imóvel original e que se fosse exercido comprometeria a preservação desejada. Por exemplo, construir prédio onde existia uma casa.

▶ **Instrumentos de gestão e recuperação da valorização imobiliária:** são instrumentos de combate à especulação que permitem a coletividade se beneficiar da valorização de imóveis produzidas por investimentos públicos.

▶ Outorga onerosa do direito de construir: mais conhecido como “Solo Criado” ele incide sobre as construções de grandes edifícios comerciais ou residenciais que deverão pagar ao Poder Público pela sobrecarga que vão gerar nas redes de infraestrutura e de circulação do seu entorno. É o mais polêmico dos instrumentos e encontrou maiores resistências na sua implementação. As leis de uso do solo estabelecem um índice (denominado coeficiente de aproveitamento ou potencial construtivo) que define a área máxima permitida para a construção em função do tamanho do lote, por exemplo, índice 2 significa que se pode construir até duas vezes a área do lote. O município pode instituir dois índices: um índice básico e um índice máximo para cada zona. Por esse instrumento quem quiser construir acima do índice básico deverá pagar para adquirir esse direito. Ou seja, as construções mais

altas ou mais densas deverão pagar ao Poder Público pela sobrecarga que vão gerar nas redes de infraestrutura e de circulação ao seu entorno. Veja a representação feita na Figura 7 a seguir:

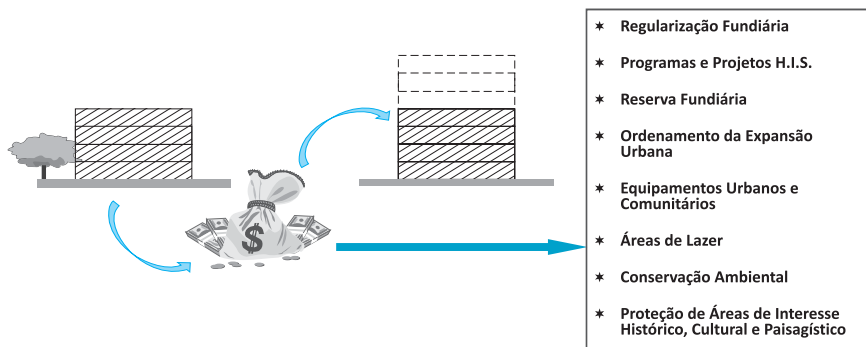


Figura 7: Outorga onerosa do direito de construir  
Fonte: Brasil [200-]

- ▶ Outorga onerosa de alteração de uso: este instrumento tem por objetivo recuperar parte da valorização proporcionada pela mudança de uso de um imóvel. Por exemplo, no caso de passagem de rural para urbano ou de uso residencial para comercial, quando o terreno é beneficiado com uma sobrevalorização sem nenhum esforço do seu proprietário. O procedimento é semelhante ao solo criado.
- ▶ Operações urbanas consorciadas: instrumento que possibilita parcerias, por meio de consórcio, entre o Poder Público e a iniciativa privada, para realizar grandes intervenções no espaço urbano, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior porte ou impacto na cidade. É um importante instrumento de revitalização de áreas degradadas, observe a Figura 8.

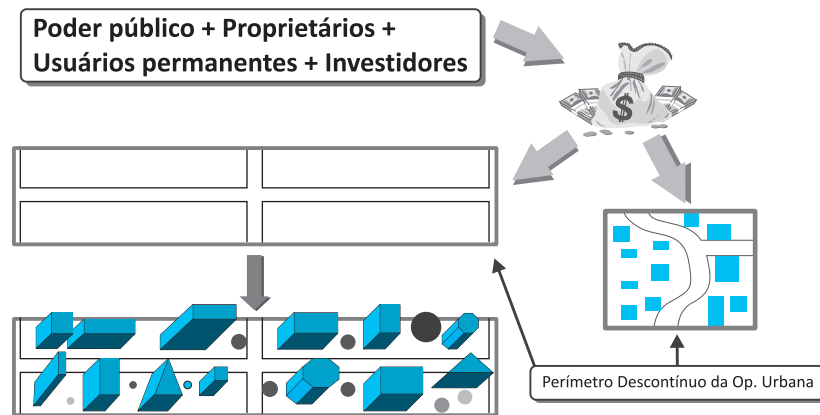


Figura 8: Operações urbanas consorciadas  
 Fonte: Brasil [200-]

O Plano Diretor deve definir as áreas e os usos nos quais vão incidir os instrumentos de gestão da valorização da terra e as regras de sua aplicação. Os recursos obtidos com a aplicação dos instrumentos de redistribuição da valorização imobiliária devem compor um Fundo Municipal gerido democraticamente. As contrapartidas não precisam ser necessariamente financeiras, podem ser em terrenos, moradias populares, obras de infraestrutura e equipamentos públicos etc.

A gestão da aplicação dos instrumentos deve ser participativa e cuidadosamente acompanhada pela sociedade para assegurar que os objetivos, a que se propunham os instrumentos, sejam cumpridos e que não se tornem mecanismos de valorização da terra e exclusão.

### Instrumentos para a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda

Os instrumentos para a **regularização fundiária** e urbanização têm por objetivo assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local de moradia e oferecer as condições legais para a urbanização e a legalização dos assentamentos. O Estatuto prevê dois deles:

O Ministério das Cidades disponibiliza um rico material sobre o tema tanto conceitual como prático. Veja mais acessando <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/>>.



- ▶ **Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS):** viabilizam a regularização jurídica dos assentamentos informais (áreas encortçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos) ao instituir parâmetros especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo. As ZEIS também podem ser instituídas em terrenos ou prédios vazios, ociosos ou subutilizados para novas moradias populares (denominadas ZEIS de vazios). Começa pela delimitação da área e as ZEIS podem ser criadas no Plano Diretor ou por lei específica.
- ▶ **Usucapião especial individual ou coletiva:** é o instrumento para regularização da posse de imóvel urbano de propriedade particular, ocupado por população de baixa renda há mais de cinco anos, sem oposição. No caso individual, é um dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto instituiu a usucapião coletiva facilitando a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização de lotes e moradias, como nas favelas.

O presidente Fernando Henrique vetou no Estatuto da Cidade o instrumento que permitia a regularização fundiária em ocupações de imóveis públicos. Foi finalmente instituído na Medida Provisória n. 2.220, de 2001, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, a qual permite regularizar a posse de imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição, até a data de 30 de junho de 2001, sem transferência da propriedade.

Existem outros dispositivos legais para a regularização fundiária, não exclusivos para população de baixa renda, como: Concessão de Direito real de uso (Decreto-Lei n. 271/67), Adjudicação compulsória, Usucapião do Código Civil, Auto de imissão da posse e cessão da posse (Lei Federal n. 6.766/79).

O uso combinado dos instrumentos aumenta a sua eficácia, por exemplo, a associação de Urbanização Compulsória com ZEIS

de vazios e Consórcio imobiliário é uma forma inteligente e eficaz de produzir novas moradias.

### Instrumentos para gestão democrática e participativa

O Estatuto dedica todo capítulo IV à gestão democrática da cidade e estabelece nas diretrizes da política urbana que ela deve ser exercida com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Estão previstos no Estatuto:


- ▶ **Órgãos colegiados de política urbana:** tanto nos níveis nacional, estadual e municipal, esses conselhos são preferencialmente das cidades e de desenvolvimento urbano, mas que também podem ser de habitação, saneamento, conselho gestor do Plano Diretor etc. Em 2003 foi criado o Conselho das Cidades em âmbito nacional, em alguns Estados e em diversos municípios. Os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social são exigidos para acessar recursos do Ministério das Cidades e constituem-se por representantes, por sua estrutura, por sua composição, por suas finalidades, dentre outros quesitos, que por força da autonomia dos entes da Federação, dependem de lei específica.
- ▶ **Conferências:** as conferências são sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Caracterizam momentos privilegiados de participação da sociedade para discussões amplas sobre a realidade das cidades ou temas específicos como moradia, transporte, saneamento básico, meio ambiente, dentre outros. Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a cada dois anos são realizadas conferências das cidades nos três níveis de

governo. Em cada edição da Conferência participam mais de 300 mil pessoas, mobilizadas pelos Conselhos das Cidades e por coordenações estaduais, e mais de 3.000 municípios. A IV Conferência das Cidades aconteceu no período de setembro de 2009 a maio de 2010.

- ▶ **Debates, audiências:** instrumentos mais utilizados no País para discutir ou dar legitimidade a políticas implementadas pelos gestores públicos. Podem tratar desde uma obra de interesse restrito de um bairro ou grupo social até projetos de lei de grande envergadura como o Plano Diretor do município.
- ▶ **Consulta pública:** mecanismo semelhante ao referendo e ao plebiscito, ou seja, trata de uma sondagem por parte da administração para levantar o sentimento geral da população sobre determinado mecanismo. Um caso recente foi a discussão da Lei Rouanet promovida pelo Ministério da Cultura.
- ▶ **Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:** este mecanismo foi instituído pela Constituição de 1988 como um dos meios para o exercício da soberania popular. São raros esses projetos, por um lado pelo desconhecimento da população de que ela também pode apresentar diretamente projetos de lei, mas, principalmente, pelo elevado quórum exigido, 1% do eleitorado nacional para os projetos nacionais e pelo menos 5% do eleitorado local para os projetos municipais. A primeira lei de iniciativa popular foi a Lei n. 11.124/2005, do Sistema de Habitação de Interesse Social, ela levou 13 anos para ser aprovada apesar de ter sido apresentada com um milhão de assinaturas. Em Riviera de São Lourenço (SP), tramita um projeto de lei do Plano Diretor apresentado pela comunidade.



- ▶ **Gestão orçamentária participativa:** fundamental, pois a implementação da política urbana envolve a necessidade de arrecadação e execução de recursos. O Estatuto condiciona as leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA) – a incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor que é parte integrante do processo de planejamento municipal. Tornando obrigatória no processo do orçamento participativo a cooperação da comunidade.
- ▶ **Organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas:** último dos instrumentos citados pelo Estatuto é também o mais complexo pelo vazio institucional existente, pela magnitude dos problemas e pela complexidade das relações entre municípios. A **gestão metropolitana** é competência dos Estados.



Amplie seu conhecimento sobre a questão metropolitana acompanhando o rico processo de seminários de discussão, em Belo Horizonte (MG), denominado Urbanicidade, disponível em: <[http://www.crea-mg.org.br/interna\\_off.aspx?expand=12&id=5204](http://www.crea-mg.org.br/interna_off.aspx?expand=12&id=5204)>.

*Você sabe quais são os principais fundamentos do Estatuto da Cidade? Em quais questões urbanas ele incide diretamente? E quem são os responsáveis pela implementação dessa Lei?*

## LIMITES DO ESTATUTO DA CIDADE

Existem críticas, muitas vezes corretas, de que o Estatuto é uma lei para as grandes metrópoles e aglomerados urbanos. De fato, ele foi elaborado a partir da preocupação com essas cidades que concentram a população e a pobreza, cuja violência é mais presente e os laços de sociabilidade estão mais ameaçados, onde é maior a cisão entre Estado e sociedade.

Outros estudiosos questionam se o Estatuto não seria mais um projeto utópico de cidade igualitária, de cidade ideal semelhante aos propostos no passado.

Uma “utopia espacial” na medida em que acredita na possibilidade do controle social da ordem espacial, na distribuição das atividades econômicas, na Cidade Sustentável para as gerações presentes e futuras, com a adoção de padrões de produção, consumo e expansão urbana compatíveis com a sustentabilidade ambiental social e econômica do município e do território. É uma “utopia de processo social” pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade organizada e dos movimentos sociais. (SOARES, 2003, p. 57).

Contudo, é importante destacarmos que a promulgação do Estatuto da Cidade não elimina, pelo contrário, reforça a necessidade de organização da população para a garantia do Direito à Cidade já que os direitos escritos no seu texto não estão automaticamente garantidos, sendo necessário que a sociedade organizada os conquiste no embate da política local. Soares (2003) conclui que o Estatuto da Cidade é uma oportunidade única em nossa história de realizar a tão desejada Reforma Urbana, pois reúne em um mesmo projeto emancipador uma Utopia Espacial e uma Utopia de Processo Social.

Em outra linha, Souza (2008) alerta quanto à tendência de superestimar a importância das leis e dos planos; subestimar as contradições sociais e cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos pactos territoriais e consensos.

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Vimos na seção anterior os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas que

[...] por si sós não são suficientes, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente. (PINHEIRO, 2005, p. 43).

Vamos destacar aqui os aspectos relativos à eficácia da participação da sociedade na concretização do novo modelo de planejamento e gestão das cidades. E particularmente os cuidados para evitar que essa participação, tão em voga, seja manipulada para legitimar políticas que não visam necessariamente atender o interesse público.

### A EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Construir processos efetivamente participativos é um grande desafio e encontra grandes resistências. Exige conhecimento, muita organização e vontade política. Mas a ausência de participação comunitária é um dos principais fatores de insucessos de planos, programas e projetos que, segundo Cornely (1980, p. 30), “mesmo os tecnicamente mais sofisticados, correm o risco de dormir um sono plácido nas prateleiras ou atender apenas exigências de governos centralizados”.

Cornely (1980) elenca os seguintes argumentos sobre a eficácia operacional do planejamento participativo:

- ▶ a participação de grande parte da comunidade dá legitimidade ao processo de planejamento e corresponde às necessidades da população;
- ▶ o diagnóstico, se elaborado com setores da comunidade, técnicos e líderes, aportará dados mais realistas e elementos qualitativos evitando a leitura da realidade baseada exclusivamente em dados estatísticos e estudos formais sobre a comunidade;
- ▶ processo pedagógico, que estimula a comunidade a tomar consciência de seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções;
- ▶ o produto será um plano de metas mais adaptado à realidade concreta que se quer mudar e ao modelo que se deseja atingir;
- ▶ fortalece as forças favoráveis à mudança;
- ▶ canaliza os conflitos de interesses, com predomínio dos interesses das maiorias;
- ▶ diminui os riscos de descontinuidade que prejudicam o processo de planejamento no Brasil;
- ▶ motiva a comunidade para a implementação do plano, mesmo à custa de sacrifícios; e
- ▶ estimula a sociedade a acompanhar, fiscalizar e exigir sua concretização.

Perceba que cada um desses elementos é fundamental para a concretização de planos e sua efetivação.



## CONDICIONANTES DA GESTÃO URBANA DEMOCRÁTICA

O primeiro condicionante é desconstruir os mitos veiculados por aqueles que resistem às mudanças e à participação popular. Aqueles que dizem que:

- ▶ a sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas;
- ▶ a participação da sociedade dificulta a tomada de decisões pelo maior tempo e posicionamento crítico diante das propostas do Estado ou da ausência delas; e
- ▶ o momento de participação da sociedade e dos cidadãos é o momento do voto.

Esses mitos são mantidos para justificar a tutela do Estado sobre a sociedade civil e estão baseados no preconceito do saber, que o defende como exclusivo dos técnicos e da burocracia e também afirma que é o político quem tem a delegação para decidir.

O segundo condicionante assegura as condições para a efetiva participação na política urbana. De acordo com Ronilk e Pinheiro (2005), são elas:

- ▶ disposição do poder público para partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- ▶ necessidade de uma administração pública organizada sob o marco da eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- ▶ instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- ▶ regras claras, decididas em fóruns consultivos ou deliberativos para balizar todas as etapas do processo participativo e de sistematização;

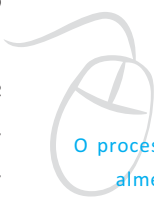


- ▶ firmeza e transparência do grupo coordenador para assegurar que todos tenham direito à voz e, dessa forma, fazer aflorar os interesses divergentes e explicitar os conflitos como condição de credibilidade para fazer avançar o processo;
- ▶ produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, condição imprescindível para munir o cidadão de conhecimentos para que possa discutir e deliberar; e
- ▶ promover uma mudança cultural: ampliar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.

Observe que são diversas as condições necessárias para a efetiva participação popular, o que requer capacitação dos participantes, para o tema a ser discutido, e clareza dos momentos de transmissão de informações, de construção coletiva de conhecimentos e de tomadas de decisões coletivas.

Como terceiro condicionante, precisamos enfrentar os problemas estruturais causadores das desigualdade, ou seja, exercer, principalmente o controle sobre o uso e a ocupação do solo; combater a especulação imobiliária; inverter a prioridade na distribuição dos investimentos públicos; ter políticas e ações para integrar a cidade nos espaços residenciais dos pobres. É demagogia criar canais de participação popular cujas deliberações não estejam associadas a políticas e ações concretas que transformem a realidade. Mesmo quando associada a políticas redistributivas é um grande desafio tornar viáveis e efetivar a participação ampla e consistente.

Os técnicos têm um papel indispensável nesse processo de democratização do processo decisório, que não ocorre espontaneamente. É necessário atuar como múltiplo. É necessário e possível cumprir vários papéis induzir e incentivar a mobilização; assistência técnica no planejamento, proposição e orientação das várias alternativas; condução de processos de capacitação; dar consultorias relativas aos assuntos de sua especialidade; propor e realimentar os processos de avaliação e ajustes; e catalisar recursos externos.



O processo participativo  
almeja construir um  
pacto entre habitantes e  
governo em torno da  
condução do destino das  
cidades.

*A grande tendência é ainda a participação de fachada que visa tão somente angariar legitimidade para as políticas implementadas pelos governos. Então, futuros especialistas em gestão pública municipal, como podemos promover ou instigar essas novas práticas de gestão?*



Promover ou não novas práticas de gestão das políticas públicas depende particularmente daqueles que detêm o poder decisório em relação a essas políticas. A grande maioria dos gestores ainda é arredio a essas novas práticas por distintas motivações, desde o simples desconhecimento até a resistência ao controle social que implica em fiscalização do uso de recursos e das práticas cotidianas da administração, do combate ao nepotismo, da privatização da “coisa” pública.

A prática corrente são conselhos sem representatividade e estrutura de funcionamento, audiências e debates realizados em horários e locais de difícil acesso, sem divulgação prévia, com grandes limites às contraposições. Os projetos são apresentados em linguagem complexa ou se utilizam todas as técnicas de comunicação para “vender” o plano à comunidade e, dessa forma, cooptar amplos segmentos que tenderão a aceitar passivamente tudo que os técnicos do governo lhe propuserem.

Promover novas práticas de gestão de fato democráticas implica em transmitir conhecimento, estimular o envolvimento e a formação de novas lideranças, possibilitar parcerias e finalmente delegar poder e promover o controle social com autonomia, com independência no pensar e no agir. É um grande desafio.

### *Complementando.....*

Amplie seu conhecimento sobre os temas abordados nesta Unidade lendo as obras propostas a seguir:

-  *Planejamento e Zoneamento* – de Sarah Feldman. Aqui você pode ler mais sobre a história da chegada do zoneamento ao Brasil e da sua utilização cada vez mais autônoma como instrumento de planejamento urbano.
-  *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* – de José Roberto Bassul. Nessa obra, você pode descobrir mais sobre o longo e polêmico processo de tramitação do Estatuto da Cidade.

# Resumindo



Começamos esta segunda Unidade respondendo à pergunta: faltou planejamento? Partindo desse questionamento entendemos a importância atribuída pela Constituição Federal ao Plano Diretor e o que o tornou um instrumento de planejamento e gestão das cidades. Vimos ainda que muitas ações do Poder Público – por meio dos planos, das leis e dos investimentos – foram motores dos problemas que dizem pretender resolver.

Na sequência, tomamos conhecimento da construção do novo modelo de planejamento e gestão dos territórios fundamentados no Direito à Cidade e expressos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Conversamos, também, sobre o Estatuto da Cidade que estabelece essas novas regras e instrumentos – jurídicos, financeiros e de gestão – colocando-os à disposição dos municípios para que a cidade e a propriedade atendam ao interesse coletivo, ou seja, atendam à sua função social. Essas regras devem estar contidas no Plano Diretor.

E, finalmente, estudamos como o planejamento participativo é indispensável para a concretização de planos e os grandes desafios para sua efetivação.



## *Atividades de aprendizagem*

Verifique se você teve bom entendimento do que tratamos nesta Unidade realizando a atividade proposta a seguir. Se precisar de auxílio, não perca tempo, consulte seu tutor.

1. Identifique nas áreas centrais do seu município dois grandes terrenos vagos ou subutilizados. Proponha um uso de interesse coletivo, ou seja, uma função social para esses terrenos. Depois identifique, de acordo com os instrumentos descritos nesta Unidade e contidos no Estatuto, aqueles mais apropriados para induzir esse novo uso e que, portanto, deveriam ser incluídos no Plano Diretor.