

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MUNICÍPIOS CEARENSES: OS CASOS  
DE SÃO BENEDITO, BEBERIBE E FORTALEZA

FORTALEZA  
2008

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MUNICÍPIOS CEARENSES: OS CASOS  
DE SÃO BENEDITO, BEBERIBE E FORTALEZA

Monografia submetida à Coordenação da  
Faculdade de Direito, da Universidade Federal  
do Ceará, como requisito parcial para a  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Botelho Frota

FORTALEZA  
2008

RODRIGO FARIA GONÇALVES IACOVINI

PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MUNICÍPIOS CEARENSES: OS CASOS  
DE SÃO BENEDITO, BEBERIBE E FORTALEZA

Monografia submetida à Coordenação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 28/11/2008.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Henrique Botelho Frota (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Linda Maria de Pontes Gondim  
Universidade Federal do Ceará – UFC

---

Prof<sup>ª</sup>. Carla Camila Girão Albuquerque  
Universidade Federal do Ceará – UFC

A todos aqueles que, no seu cotidiano, lutam pela construção  
de uma nova cidade e de um novo mundo.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, pelo carinho e atenção nos momentos difíceis e pelas broncas nas horas mais apropriadas, e ao meu irmão, pela comunhão de princípios e de ideais.

A todos os meus queridos amigos, que demonstraram seu amor ao suportarem a ausência, a falta de atenção e o constante mau humor resultante de noites não dormidas.

A Annadia e Rafael, pelas angústias e alegrias compartilhadas ao realizar esse trabalho e pelos nossos almoços às sextas-feiras.

Ao meu amigo e orientador, Henrique, pela amizade, paciência e criticidade despendidas nesse processo de construção conjunta.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU) e a todos os cajuanos e cajuanas que encontrei, essenciais para a minha construção enquanto ser político e militante pelos Direitos Humanos.

Aos movimentos sociais urbanos, especialmente àqueles integrantes do Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), com os quais pude construir a utopia que me faz caminhar.

“Vamos seguir,  
Reinventar o espaço.  
Juntos manter o passo.  
Não ter cansaço.  
Não crer no fim.”  
Gilberto Gil

## RESUMO

Aborda os avanços e retrocessos trazidos pela experiência de municípios cearenses em elaborar planos diretores participativos. Traça um histórico do processo de urbanização do Brasil a partir da problematização das suas cidades. Apresenta o surgimento, a evolução e as conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Discute os possíveis efeitos da nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Diferencia gestão e planejamento urbano. Disserta sobre as diferentes concepções de planejamento urbano no país. Investiga os elementos jurídicos, urbanísticos e metodológicos que compõem o planejamento urbano participativo. Estuda o tratamento dispensado à função social da propriedade, ao zoneamento e ao sistema de gestão democrática da cidade nos planos diretores de São Benedito e Beberibe. Critica o processo de revisão do plano diretor participativo de Fortaleza. Utiliza pesquisa bibliográfica, documental e de campo, essenciais à compreensão global do tema tratado.

Palavras-chaves: planos diretores participativos, Movimento Nacional pela Reforma Urbana, nova ordem jurídico-urbanística brasileira, experiência dos municípios cearenses no planejamento participativo.

## **ABSTRACT**

Boarding the advances and retrocessions of the experience of Ceara's cities to draw up participative directors plans. Describes the history of the urbanization process in Brazil from the analysis of their cities. Presents the appearance, the evolution and achievements of the National Movement for Urban Reform. Discusses the possible effects of the new legal-urban order of Brazil. Differentiates management and urban planning. Dissert about the different concepts of urban planning in the history of the country. Investigates the legal, urbanistical and methodological aspects of the participative urban planning. Consider the treatment afforded by the director plans of São Benedito e Beberibe to the social function of property, the zoning and the system of democratic management of the city. Criticizes the process of revising the director plan of Fortaleza. Makes use of bibliographical, documental and field research, essential to understanding the subject.

Keywords: participative directors plans, National Movement for Urban Reform, Brazil's new legal-urban order, Ceara's cities experience of participative planning.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: CIDADES, MOVIMENTO E NOVOS DIREITOS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Breve problematização sobre as cidades brasileiras e seu processo de urbanização.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3 Novos direitos – o conteúdo jurídico do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.....</b>	<b>28</b>
2.3.1 Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988.....	28
2.3.2 Estatuto da Cidade.....	29
<b>2.4 A emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira.....</b>	<b>32</b>
<b>3 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS – INSTRUMENTOS BÁSICOS DE REALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Gestão urbana, planejamento urbano, planos urbanísticos e plano diretor, em que diferem?.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Concepções de planejamento urbano no Brasil.....</b>	<b>37</b>
<b>3.3 Planejamento urbano e planos diretores: aspectos jurídicos e metodológicos.....</b>	<b>44</b>
<b>4 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MUNICÍPIOS CEARENSES: OS CASOS DE SÃO BENEDITO, BEBERIBE E FORTALEZA .....</b>	<b>67</b>
<b>4.1 Função Social da Propriedade.....</b>	<b>70</b>
4.1.1 A Função Social da Propriedade no Plano Diretor Participativo de São Benedito.....	72
4.1.2 A Função Social da Propriedade no Plano Diretor Participativo de Beberibe.....	74
<b>4.2 Zoneamento do Solo Urbano.....</b>	<b>77</b>
4.2.1 Zoneamento no Plano Diretor Participativo de São Benedito.....	80
4.2.2 Zoneamento no Plano Diretor Participativo de Beberibe.....	83
<b>4.3 Sistema de Gestão Democrática da Cidade.....</b>	<b>87</b>
4.3.1 Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor Participativo de São Benedito	93
4.3.2 Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor Participativo de Beberibe.....	96
<b>4.4 A participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza ....</b>	<b>101</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>120</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Por mais que se tente, é impossível negar que o ambiente exerce, em determinada medida, grande influência sobre o ser humano. Levando-se em conta que, segundo dados do IBGE (2001), em torno de 81% da população do país habita hoje em centros urbanos, é de se considerar a afirmação feita por Lefebvre (2001) de que se vive atualmente numa sociedade urbana.

Nessa nova configuração social, o urbano exerce grande centralidade em diversas dimensões da vida de seus habitantes, como nas relações familiares e sociais, na educação, na saúde e em várias outras. Esse fenômeno, no entanto, é sentido pelas pessoas de maneira diferente, a depender, principalmente, da classe social a que pertencem. As cidades são, assim, verdadeiros espelhos da desigualdade da sociedade e têm se constituído em espaços de exclusão, nos quais a segregação sócio-espacial é a regra e a participação política é restrita a poucos.

Esse grande desequilíbrio é comprovado pela existência de inúmeras mazelas encontradas no espaço urbano. Dentre essas, destacam-se as diversas ocupações irregulares, algumas inclusive em áreas consideradas de risco à vida de seus ocupantes, e um significativo déficit habitacional no Brasil, algo em torno de 7.902.699 novas moradias, segundo estudo da Fundação João Pinheiro (2006).

Se confrontado este cenário desolador com a legislação pertinente às políticas públicas voltadas aos centros urbanos, constatar-se-á a existência de um grande abismo. Conquista histórica dos movimentos sociais urbanos, conta o Brasil hoje com uma inovadora ordem jurídico-urbanística, positivada principalmente no Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183) e na Lei Federal nº 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade.

Eleito por essa nova ordem jurídico-urbanística como principal instrumento para a transformação da realidade urbana, o plano diretor assume destaque na implementação da política de desenvolvimento urbano municipal. Na própria dicção do parágrafo 1º do art. 182 da CF, “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

A princípio, pode parecer que isso não constitui verdadeira inovação, posto que as experiências de planejamento urbano começaram séculos antes e a elaboração de planos diretores, mesmo no Brasil, é prática anterior à promulgação da atual Constituição.

Numa análise mais apurada, todavia, é possível visualizar verdadeiro progresso nessa previsão normativa. Assim, cotejando-se o referido artigo com a regulamentação trazida pelo Estatuto da Cidade, é consagrada uma nova forma de realização dessa prática, o planejamento participativo, no qual as decisões políticas inerentes ao processo de planejamento não cabem mais ao Estado e seus técnicos, mas, sim, à população.

Essa nova concepção de planejamento e de planos diretores, em escala mundial, encontra suas raízes mais profundas, segundo Souza (2002, p. 25), no final da década de 60 e início da década de 70, em críticas formuladas ao pensamento clássico por teóricos influenciados pelo marxismo, como Lefebvre, Harvey e Castells. No Brasil, esse pensamento veio a refletir, de início, somente na década de 80, quando o movimento social pela reforma urbana ganha corpo e reivindica uma nova política urbana durante a Assembléia Constituinte. A consolidação desse pensamento, entretanto, vem realmente a ocorrer com o advento, em 2001, do Estatuto da Cidade, que traz princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados no processo de planejamento urbano com vistas a garantir a todos os habitantes o usufruto equitativo do espaço urbano.

Enquanto em outros estados brasileiros, como dito acima, há mais de duas décadas existem debates e experiências concretas de processos de planejamento participativos, tendo muitas dessas servido como parâmetro para a elaboração do Estatuto da Cidade; no Ceará essa ainda não é uma prática consolidada. Dos 184 municípios cearenses, 92 deles deveriam ter elaborado ou revisado seus planos diretores até junho de 2008, sendo notório o fato de que vários deles, dentre eles Fortaleza, até a presente data não finalizaram a revisão/elaboração ou, até mesmo, sequer deram início a ela.

Frente a este contexto e à existência de uma ordem jurídico-urbanística inovadora cuja influência pode ser determinante para a alteração da realidade caótica de muitos centros urbanos, fazem-se necessários estudos jurídicos que busquem contribuir para essa transformação. Esses estudos, entretanto, são escassos, sendo ainda mais raros aqueles que buscam analisar concretamente planos diretores elaborados no estado do Ceará.

É nesse contexto problemático e complexo e na tentativa de contribuir para o conhecimento científico acerca do tema que se pretende desenvolver um trabalho que consiga pesquisar em que medida o processo de planejamento participativo e a legislação aprovada

por alguns municípios cearenses têm trazido avanços que possibilitem a alteração da realidade urbana.

No primeiro capítulo, problematizar-se-á o processo de urbanização através do qual emerge a realidade atual das cidades brasileiras, discutindo-se quais os fatores que o influenciaram, bem como quais os efeitos por ele gerados. Será analisado o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana como resposta dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos nesse processo e quais as vitórias alcançadas por ele, perquirindo quais as influências dessas para a consolidação de uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira.

A seguir, abordar-se-á no segundo capítulo em que consistem os planos diretores participativos. Para tanto, será feita a diferenciação entre essa concepção de planejamento e outras historicamente realizadas no país. Ao final, adentrar-se-á no conteúdo mínimo que esses planos devem trazer e na proposta metodológica de elaboração/revisão que buscam implementar.

No último capítulo, são avaliados, a partir de uma escolha metodológica nele explicitada, os planos diretores de dois municípios cearenses, São Benedito e Beberibe, além de examinar de maneira minuciosa o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza. Buscar-se-á ao longo dele identificar possíveis avanços e retrocessos consignados nessas experiências.

Como metodologia adotada, o trabalho desenvolvido contém três linhas utilizadas concomitantemente: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo.

Na pesquisa bibliográfica, haverá inicialmente a busca de referências no que tange às questões urbanísticas relevantes para a monografia, referindo-se, principalmente, à definição de cidade, ao estudo do processo de desenvolvimento urbano e ao histórico de concepções de planejamento urbano implementadas no Brasil. No que concerne à dimensão jurídica da pesquisa, serão estudados a emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira e referenciais teóricos acerca dos planos diretores participativos.

Na fase da pesquisa documental, serão analisados os marcos legais da nova ordem jurídico-urbanística (Constituição Federal, Estatuto da Cidade e algumas resoluções do Conselho Nacional das Cidades) no pertinente ao planejamento participativo. Além disso, como salientado acima, serão analisados as leis que positivam os planos diretores elaborados pelos municípios de São Benedito e Beberibe.

Será necessário realizar pesquisa de campo quando a pesquisa se voltar para a descrição e compreensão do processo de revisão do plano diretor participativo de Fortaleza.

Nesta etapa serão sistematizadas as experiências já vivenciadas pelo pesquisador nos espaços de debate e decisão que aconteceram ao longo do processo (audiências, capacitações, fóruns e congressos).

Cumprido, por fim, explicitar que a análise realizada nesse trabalho não pretende ser neutra, mesmo porque essa seria impossível. Parte-se de concepções e ideais construídos pelo autor ao longo de sua vivência junto ao movimento pela reforma urbana nos âmbitos municipal, estadual, regional e nacional, sendo essa pesquisa profundamente influenciada, portanto, pelos valores por este preconizados.

## **2 FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: CIDADES, MOVIMENTO E NOVOS DIREITOS**

Sempre é interessante iniciar qualquer pesquisa expondo as bases conceituais, sociais e jurídicas sobre as quais ela se fundamenta, sendo este o objetivo deste capítulo inicial. Ao serem trabalhados a problematização acerca das cidades, o histórico do processo de urbanização brasileiro, a formação e o caminho trilhado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e, por último, o exame dos direitos urbanos emergentes, espera-se contextualizar da melhor maneira a presente pesquisa, enriquecendo a análise das experiências dos municípios cearenses na elaboração de Planos Diretores Participativos.

### **2.1 Breve problematização sobre as cidades brasileiras e seu processo de urbanização**

Várias são as abordagens que poderiam ser utilizadas para conceituar a cidade. Poderiam ser formulados conceitos econômicos, sociológicos e até jurídicos. Neste último caso, a cidade seria “um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal” (SILVA, 2006, p. 25).

Em função do escopo deste trabalho monográfico, no entanto, necessitava-se de uma abordagem que fornecesse elementos basilares das cidades que subsidiassem uma análise crítica da experiência de elaboração de planos diretores participativos. Diante da impossibilidade de realizar um aprofundado levantamento teórico que esgotasse o tema, optou-se por realizar uma pesquisa sucinta e direcionada que enfocasse o homem como sujeito do espaço urbano e este como condição, meio e produto da reprodução de uma sociedade marcadamente excludente e, portanto, desigual. Assim, adotou-se como referenciais teóricos a ótica urbanística de Rolnik (1994) e a perspectiva geográfica de Carlos (1997), pelo valor inestimável de suas contribuições acerca da produção do espaço urbano e pelo seu compromisso histórico com a construção do movimento pela reforma urbana.

Como salientado acima, a cidade existe enquanto produção do homem, sendo este sujeito ativo na sua construção. Toda e qualquer pessoa, portanto, está capacitada a dizer em que consiste a cidade, porque a constrói diariamente em seu próprio cotidiano. Esta tarefa de

conceituá-la, embora possa ser executada por todos, é de extrema dificuldade, já que são raros os momentos em que se reflete acerca desse fazer urbano.

Através de uma perspectiva histórica do surgimento das cidades e tendo o homem e suas necessidades enquanto centro destas, Rolnik (1994, p. 13) recorre à imagem do ímã para explicar o fenômeno urbano, posto que a cidade nasceria do agrupamento de pessoas atraídas pela necessidade de contato e pela possibilidade de troca de mercadorias e saberes oferecidas por ela.

Nesse mesmo sentido, Carlos (1997, p. 73) afirma que “o espaço é o lugar do encontro e o produto do próprio encontro; a cidade ganha teatralidade e não existe dissociada da gente que lhe dá conteúdo e determina sua natureza”.

Por consistir a cidade numa aglomeração ou concentração de pessoas, esta necessitaria de uma certa organização, de uma regulação, já que, por menor que fosse, exigiria a gestão da vida coletiva. Teria sido exatamente dessa necessidade de organização da vida pública das cidades que emergiu o poder urbano, uma autoridade político-administrativa responsável por sua gestão.

Outra importante faceta desse papel agregador da cidade seria a existência desta enquanto mercado. O comércio de mercadorias foi condição de surgimento, ou de ressurgimento como lembra Carlos (1997, p. 63), de muitos centros urbanos e teve, ao mesmo tempo, sua realização facilitada por esses mesmos centros. Isso ocorreu porque, ao concentrar e aglomerar pessoas, o espaço urbano intensificou as possibilidades de troca e colaboração entre os homens, potencializando sua capacidade produtiva, já que viabilizou a divisão do trabalho, criando assim uma interdependência entre os diversos moradores daquele espaço, a qual teria possibilitado as condições para a existência de uma vida coletiva. Além dessa divisão interna do trabalho, passou a existir, posteriormente, uma divisão entre diferentes núcleos urbanos, cada qual produzindo determinado produto ou tendo uma função especial, e uma divisão de trabalho também entre o campo e a cidade.

Diante dessa constatação do forte vínculo existente entre o urbano e o econômico, pode-se ter uma noção mais aprofundada de como este aspecto influenciou e ainda influencia fortemente a formação e a organização das cidades. Essa ligação entre ambos consolida-se quando a cidade deixa de ser somente um espaço possibilitador do mercado e torna-se, também, uma mercadoria. Desse momento em diante

a cidade aparece como um bem material, como uma mercadoria consumida de acordo com as leis de reprodução do capital. O processo de produção da cidade tem por característica fundamental produzir um produto que é fruto do processo social de trabalho, enquanto processo de valorização, que aparece sob a forma de mercadoria,

que se realiza através do mercado; isto é, a terra urbana é comprada e vendida no mercado imobiliário enquanto mercadoria (CARLOS, 1997, p. 27).

O espaço urbano, portanto, constitui hoje mais um produto exposto em prateleiras, ao qual uma pessoa terá acesso, principalmente, de acordo com seu poder econômico, sua classe, sua ocupação, sua raça e, até mesmo, seu credo, dependendo da sociedade em que se encontra. Fica patente que a exclusão social hoje também pode ser captada no modo de organização e de gestão do espaço urbano, explicando-se isso pelo fato de que a cidade, enquanto construção social, reproduzirá as mesmas desigualdades dessa sociedade.

A exclusão social é, assim, mais uma história contada pelas próprias cidades, constituindo provas disso a segregação espacial, o enorme déficit habitacional existente e a violência urbana, que tem crescido de maneira assustadora e que também possui estreita ligação com a produção desigual do espaço urbano. Para que seja possível uma melhor compreensão das causas dessas mazelas, bem como, numa perspectiva histórica, entender o significado da produção do espaço urbano especificamente no contexto brasileiro, será abordado de maneira breve o processo de urbanização ocorrido no Brasil.

Quando se fala em processo de urbanização, tem-se em vista aquele processo através do qual a população urbana de uma determinada região cresce em proporção superior à população rural, o que não significa unicamente o crescimento das cidades, mas uma aceleração do ritmo do fenômeno de concentração urbana (BELLEI, 2001).

Esse processo, obviamente, constituiu um fenômeno mundial que se prolongou na história durante milênios, tendo em vista a existência de cidades mesmo em remotas civilizações. Em verdade, como lembra Carlos (1997, p. 58), “no momento em que o homem deixa de ser nômade, fixando-se no solo como agricultor, é dado o primeiro passo para a formação das cidades”, as quais teriam surgido de maneira consistente, primeiramente, por volta de 5.000 a.C. na região próxima ao rio Eufrates e em outros pontos da Ásia Menor, como as cidades de Kisch, Ur, e Uruk (CARLOS, 1997, p. 61). Outros autores já contestam essa datação, como Gondim (2007, p. 62), que cita descobertas arqueológicas que comprovariam a existência de aglomerados urbanos mais antigos, como Çatal Hüyük, localizada no atual território da Turquia e cujos vestígios são datados de 9.550 a.C. aproximadamente.

O processo de urbanização que culminaria com o surgimento das cidades como são conhecidas hoje, contudo, ganhou corpo a partir da Revolução Industrial. A indústria necessitava de toda uma série de condições para o seu estabelecimento, como excedente de mão-de-obra e acesso a serviços públicos, encontrando nas cidades ou em suas proximidades os locais mais propícios para instalarem-se. Ao serem instaladas, passaram a atrair muitas



pessoas do campo que, por estarem desempregadas ou em situação precária, viam na cidade a oportunidade de conseguir melhores condições de vida.

As cidades, entretanto, não possuíam condições que possibilitassem a recepção de toda essa população que para ela se encaminhava diariamente. Gerou-se, dessa forma, um ambiente urbano deteriorado com problemas de déficit habitacional e de desemprego, já que, de um dado momento em diante, a economia das cidades não mais gerava empregos na mesma proporção em que a população urbana crescia.

Na história brasileira, as cidades existiram, até o início do século XX, em função dos ciclos de exploração econômica voltada para exportação, razão pela qual a maioria delas localizava-se na faixa litorânea ou em áreas estratégicas para o desenvolvimento de atividades econômicas relacionadas ao dinamismo da demanda do exterior.

A concentração em núcleos urbanos no Brasil ganhou força, principalmente, com a crise mundial de 1929. Nesse período, a economia baseada na produção cafeeira voltada para exportação entrou em crise, gerando um enorme contingente de desempregados no campo, que seguiram rumo às cidades em busca de seu sustento. Assim, o processo de urbanização no Brasil ocorreu de maneira semelhante a outros países do mundo no tocante aos motivos geradores e a seus efeitos, tendo iniciado, no entanto, em período mais tardio se comparado à Europa ou aos Estados Unidos.

Impulsionado pela crise econômica mundial que afetou as atividades agromercantis, praticamente nasce o fluxo migratório constante e progressivo rumo aos núcleos urbanos. Juntamente com a emergência da burguesia comercial e industrial, com o crescimento do mercado urbano de bens e serviços e com o aumento da participação do Estado nas esferas econômica e social a partir da centralização das funções políticas e decisórias – a chamada “era Vargas”, esse fluxo faz surgir um novo modelo de cidade, que vai se adensando e, ao mesmo tempo, produzindo e comercializando bens antes importados.

Outro marco histórico de forte influência no processo de urbanização brasileiro consistiu na Segunda Guerra Mundial e no seu período pós-guerra, os quais geraram a aceleração da atividade industrial e a posterior hegemonia do setor fabril. Nessa época, o Brasil se aproxima da realidade daqueles outros países que já haviam sofrido seu processo de industrialização e conseqüente processo de urbanização desenfreado relatado acima.

Apesar de somente uma pequena parcela da população ter tido sua renda vinculada diretamente às atividades industriais, pode-se afirmar que a influência da industrialização sobre a urbanização foi considerável. Caracterizado pela concentração de investimento na região Centro-Sul, em detrimento das regiões Norte e Nordeste; e pela

produção de bens de consumo duráveis, o padrão assumido pelo país para se industrializar foi determinante para a concentração de renda e o acesso a bens e serviços urbanos e para o estímulo à mobilidade geográfica.

Embora, na época, esse padrão tenha se traduzido como processo de crescimento econômico do país, tratava-se, no máximo, de um processo de modernização, caracterizado pela importação de um modelo cultural e econômico. Segundo Maricato (2001, p. 15),

A urbanização da sociedade brasileira tem constituído, sem dúvida, um caminho para a modernização, mas, ao mesmo tempo, tem contrariado aqueles que esperavam ver, nesse processo, a superação do Brasil arcaico, que, muitos supunham, estava vinculado à hegemonia da economia agroexportadora. O processo de urbanização recria o atraso através de novas formas, como contraponto à dinâmica da modernização.

Sob o discurso desenvolvimentista, consagrou-se também a política urbana estabelecida pelo Estado no período da ditadura militar, que investiu fortemente na infraestrutura nacional, principalmente em sistemas de energia, transporte e comunicação. Essa política gerou uma facilidade de circulação de bens e pessoas que contribuiu enormemente para a aceleração da migração rural-urbana e da elevação das taxas de crescimento demográfico. Cumpre lembrar que a população, nesse estágio, não era atraída simplesmente por centros urbanos, mas, principalmente, por grandes centros urbanos, legando um perfil metropolitano ao processo.

Se o próprio Brasil não estava preparado para deixar de ser um país eminentemente rural para tornar-se, em menos de trinta anos, um país cuja população é urbana, os municípios estavam ainda menos. Nos dizeres de Bassul (2005, p. 35),

os principais municípios, surpreendidos pela rápida evolução desse processo – que em apenas trinta anos transformou de rural para urbano o perfil demográfico do País, passaram a lidar com seus efeitos sem dispor de meios políticos, administrativos e financeiros suficientes nem de instrumentos jurídicos adequados. Manietado em suas ações e crescentemente influenciado pelos setores empresariais dominantes da economia urbana, o aparelho estatal dirigiu, em grande medida, seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e, sobretudo nas décadas de 1970 e 80, adotou normas e padrões urbanísticos permeáveis aos movimentos do capital incorporador.

Em função desse inchaço sofrido pelas cidades e da postura do Estado voltada para o atendimento do interesse de determinados setores sociais, agravava-se o quadro de exclusão social que já assolava o país há séculos, consistindo a segregação espacial em uma das consequências disso.

Enquanto movimento de separação, dentro do espaço urbano, de classes sociais e funções existentes nas cidades, a segregação espacial pode ser determinada por inúmeros fatores. Primeiramente, pode-se falar em segregação espacial determinada por um corte classista quando detectada divisão entre bairros pobres e bairros ricos ou bairro de pobres e

bairro de ricos. Também quando existirem, como ocorreu em alguns países da África, áreas em que a circulação de negros é proibida, caracterizando a segregação pela etnia. Existe, igualmente, a segregação funcional, que determina a diferenciação entre locais em que predomina a função de conter o trabalho dos habitantes da cidade e locais em que se situam as moradias desses habitantes. Por fim, deve-se falar também em uma segregação imposta claramente pelo Poder Público, gerada pela desigualdade de tratamento entre localidades específicas, onde algumas recebem a intervenção e os recursos estatais, sendo bem provida de infra-estrutura e equipamentos públicos, e outras em que não há sequer abastecimento regular de água.

Outra comprovação desse processo de exclusão social é o déficit habitacional brasileiro. A grosso modo, este déficit pode ser conceituado como o número de casas que faltam para suprir a necessidade de moradia de todos os brasileiros, levando-se em conta que moradia não é possuir somente um teto para se abrigar, mas ter um mínimo de qualidade e conforto, além de acesso adequado aos diversos equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde. Um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (2005, p. 38), que tem como componentes do índice a existência de coabitação, de moradias precárias e de outras improvisadas, estima o déficit habitacional brasileiro atual em 7.902.699 de novas moradias.

Não se pode deixar de lado também, ao serem tratadas as consequências funestas do padrão de urbanização brasileiro, a violência urbana, que a partir da década de 80 tem crescido de maneira alarmante. Embora não deva ser associada à pobreza, a violência está intimamente ligada ao desemprego e à desigualdade. Como abordado anteriormente, a produção do espaço urbano vincula-se também a esse mesmo contexto, como condição, meio e produto de sua reprodução. De maneira lógica, portanto, entrelaçam-se a violência urbana e a produção desigual e excludente do espaço urbano. Através de estudos acerca da espacialização da violência (MARICATO, 2001, p. 34), verifica-se essa conexão. Constata-se que as áreas mais violentas são aquelas que conjugam indicadores como baixa renda, baixa taxa de escolaridade, maior proporção de negros entre os moradores, maior taxa de desemprego, maior número de moradores de favelas e piores condições de moradia e de infra-estrutura.

Concentração territorial homoganeamente pobre(ou segregação espacial), ociosidade e ausência de atividades culturais e esportivas, ausência de regulação social e ambiental, precariedade urbanística, mobilidade restrita ao bairro, e, além dessas características todas, o desemprego crescente que, entre outras consequências, tende a desorganizar núcleos familiares e enfraquecer a autoridade dos pais, essa é a fórmula das bombas socioecológicas. É impossível dissociar o território das condições socioeconômicas e da violência (MARICATO, 2001, p. 36).

Vê-se, dessa forma, que profundas são as consequências advindas do processo de urbanização brasileiro, havendo ainda várias outras, como a degradação ambiental e a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, as denominadas “áreas de risco”. Esgotar essas consequências nesse momento seria difícil e fugiria ao objetivo desse tópico, sendo imperioso, no entanto, destacar que essa produção desigual e excludente da cidade, geradora das mazelas expostas acima, não ocorreu e nem ocorre de maneira pacífica e incontestada. Ao contrário, a cidade traz em si também as contradições e conflitos que marcam a construção da própria sociedade, constituindo-se em verdadeiro campo de lutas.

O urbano produzido através das aspirações e necessidades de uma sociedade de classes fez dele um campo de luta onde os interesses e as batalhas se resolvem pelo jogo político das forças sociais. O urbano aparece como obra histórica que se produz continuamente a partir das contradições inerentes à sociedade.

Essas contradições são produzidas a partir do desenvolvimento desigual de relações sociais (de dominação-subordinação) que criam conflitos inevitáveis. Esses conflitos tendem a questionar o entendimento da cidade enquanto valor de troca e, conseqüentemente, as formas de parcelamento e mercantilização do solo urbano. Com isso, questiona-se o exercício da cidadania e o direito à cidade (CARLOS, 1997, p 71).

Neste espaço, portanto, existem rupturas que possibilitam o questionamento do seu próprio processo de produção. Diante, portanto, da agudização progressiva da situação urbana no Brasil e da omissão por parte do Poder Público na resolução dessas carências, formaram-se grupos de pressão organizados que exigiam providências por parte dos governos e questionavam a apropriação privada de um produto construído de maneira socializada. Eles, os movimentos sociais urbanos, eclodiram, no final da década de 70, a partir de iniciativas de setores da igreja católica aliados a entidades profissionais, culminando com o surgimento do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), tratado a seguir.

## **2.2 O Movimento Nacional pela Reforma Urbana**

Tarefa árdua é a busca por um conceito de movimentos sociais, posto que vários são as teorias e paradigmas que podem ser utilizados para essa tarefa, bem como inúmeros são os tipos existentes de movimentos sociais (GOHN, 1997, p. 327). Essa dificuldade se torna ainda maior em função da constante reinvenção pela qual os movimentos passam, transformando-se em função do momento histórico e social em que se encontram, não sendo viável, portanto, olhar todos eles de uma maneira única.

[Alguns analistas] acreditam que nunca haverá uma teoria completamente pronta e acabada sobre eles. Trata-se de uma característica do próprio objeto de estudo. Os movimentos são fluidos, fragmentados, perpassados por outros processos sociais.

Como numa teia de aranha eles tecem redes que se quebram facilmente, dada sua fragilidade; como as ondas do mar que vão e voltam eles constroem ciclos na história, ora delineando fenômenos bem configurados, ora saindo do cenário e permanecendo nas sombras e penumbras, como névoa esvoaçante. Mas sempre presentes (GOHN, 1997, p. 343).

É possível, entretanto, identificar um traço comum a maioria deles, o questionamento de uma determinada realidade de exclusão ou injustiça vivenciada. Como traz Gohn (1997, p. 20),

os movimentos sociais são fenômenos históricos decorrentes de lutas sociais. Colocam atores específicos sob as luzes da ribalta em períodos determinados. Com as mudanças estruturais e conjunturais da sociedade civil e política, eles se transformam. Como numa galáxia espacial, são estrelas que acendem enquanto outras estão se apagando, depois de brilhar por muito tempo. São objetos de estudo permanente. Enquanto a humanidade não resolver seus problemas básicos de desigualdades sociais, opressão e exclusão, haverá lutas, haverá movimentos.

Contestando o processo excludente de produção do espaço urbano, consolidou-se, ao longo de algumas décadas, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Suas raízes mais profundas e seu ideário encontram-se no início dos anos 60, no contexto das “reformas de base”, que marcaram o governo João Goulart.

Esse ideário esboça-se, pela primeira vez, em seminário histórico realizado na cidade de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, intitulado “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, ou também conhecido como “Seminário do Quitandinha”. O evento contou com a participação de políticos, técnicos e acadêmicos de áreas distintas (arquitetos, engenheiros, sociólogos, economistas, advogados, dentre outros), que debateram a necessidade de uma intervenção transformadora na realidade urbana e habitacional brasileira. Ao final, foi elaborada uma síntese contendo críticas e proposições surgidas durante sua realização, as quais estariam, mais tarde, inseridas na plataforma política do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Além de conter a recomendação de que o Poder Executivo Federal encaminhasse ao Congresso um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana,

O documento produzido no encontro já abordava temas como a precariedade da habitação, a urbanização predatória e a especulação imobiliária, bem como sinalizava para a necessidade de se possibilitar processos participativos, desapropriações para fins de reforma urbana, etc. (SAULE JÚNIOR, 2006, p.48).

Embora o seminário tenha sido importante do ponto de vista histórico, por ter marcado o momento em que a expressão “reforma urbana” deixa de significar intervenções estatais autoritárias baseadas no urbanismo higienista e começa a adquirir seu atual conteúdo – o de ideário político de natureza transformadora das relações sociais urbanas vigentes; ele não alcançou a repercussão almejada. Esperava-se conseguir dar a mesma visibilidade da reforma agrária reivindicada pelas ligas camponesas às temáticas da cidade e da habitação, o que não ocorreu, apesar de ter influenciado a inclusão da questão urbana na pauta do governo João Goulart, que chegou a elaborar projeto de lei com o objetivo de criar o Conselho de

Política Urbana. Este Conselho, cujo caráter seria consultivo, deliberativo e propositivo, objetivaria estudar a problemática urbana brasileira e elaborar diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano.

Com o golpe militar ocorrido em 1964, esse projeto de lei deixa de ser enviado ao Congresso e a mobilização iniciada pelo movimento pela reforma urbana se arrefece, pois, junto a outros movimentos sociais, foi duramente reprimido pelo governo militar, entrando o num período de “hibernação” até início da década de 80.

Esse momento, que vai dos anos 60 até o começo ou meados da década de 80, pode ser apelidado de “pré-história” da reforma urbana, porquanto, ainda que o núcleo da idéia já estivesse presente, com seu conteúdo crítico de maior justiça social no espaço urbano, um ideário mais amplo, que fosse bem além da questão da habitação e incluísse reflexões sobre instrumentos, só viria a se constituir duas décadas após o encontro de Petrópolis (SOUZA, 2002, p. 157).

Na primeira metade da referida década, ocorrem acontecimentos que têm o condão de agregar o movimento pela reforma urbana. Na campanha eleitoral de 1981, quando seriam eleitos diretamente os governadores estaduais, algo que não ocorria desde o início do regime militar; a questão urbana teve amplo destaque em função dos problemas que as grandes cidades já vinham apresentando. Em 1982, na 20ª Assembléia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), foi aprovado e lançado o documento “Ação Pastoral e Solo Urbano”, em que se criticava a retenção especulativa dos imóveis urbanos e se defendia a função social da propriedade urbana. Houve, ainda, em 1983, a apresentação pelo governo Figueiredo perante o Congresso Nacional do projeto de lei nº 775/83. Elaborado anos antes pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, este projeto havia sido engavetado em função das polêmicas causadas pelo conteúdo relativamente progressista de que dispunha, tendo sido levado ao Congresso, de maneira diluída, na tentativa de acalmar as movimentações que vinham ocorrendo. O projeto suscitou uma enorme reação de setores conservadores, não tendo sido nunca votado em função dessa polêmica.

Com o término do governo do general Figueiredo e com a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição, no entanto, o movimento realmente ganha de uma vez por todas força e visibilidade, culminando com a criação, em janeiro de 1985, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A partir desse período, o movimento passa por um processo acelerado de amadurecimento, sendo fortalecido pela adesão de entidades populares, profissionais e até acadêmicas e definindo, em 1986, a reforma urbana como uma nova ética social, que condenava a cidade como fonte de riqueza para poucos em troca da espoliação de muitos. Souza (2002, p. 72) também trata desse amadurecimento da concepção de reforma urbana pela qual lutavam, que passa nesse momento a significar um

conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades .

Compelido a agir pela esperança de concretização de suas reivindicações, o movimento articula-se de forma a aproveitar a oportunidade de intervir durante a Assembléia Nacional Constituinte através da proposição de uma emenda popular. Antes de ser analisada a articulação em si para a proposição da emenda e o conteúdo desta, faz-se necessária uma breve digressão sobre o processo constituinte de 1988.

Diferentemente de todas as outras constituições brasileiras, e mesmo da maioria das conhecidas pelo mundo, a atual Constituição teve uma forma peculiar de construção, já que não foi elaborado um estudo prévio ou projeto base antes da formação da Assembléia Constituinte e nem esta determinou nenhuma comissão para fazê-lo. Em sentido oposto ao tradicional, a Constituinte optou pela sua construção partindo das parcelas para o todo. Foram formadas 24 subcomissões temáticas, que produziram os primeiros textos a partir de propostas e sugestões surgidas no plenário e em audiências públicas, os quais foram agrupados em blocos de três, formando oito comissões temáticas, cujas discussões e estudos foram, então, organizados pela Comissão de Sistematização, surgindo, assim, o primeiro anteprojeto.

Nota-se que o processo se deu de forma permeável a pressões externas, pois, embora argumente-se que muito do que foi proposto não foi acatado, o Regimento Interno criou, de fato, inúmeras oportunidades participativas. Isso pôde ser observado no momento de atuação das subcomissões, quando era possível a apresentação de proposições elaboradas por iniciativas de organizações sociais, de instituições e dos próprios constituintes. Ainda na fase das subcomissões, existiu a possibilidade de participação no âmbito das audiências públicas, nas quais muitas organizações, instituições, profissionais e acadêmicos foram convidados a opinar, tendo isso ocorrido em diferentes estados do Brasil.

A mais relevante forma de participação democrática ocorreu a partir da apresentação do primeiro projeto sistematizado, apresentado em julho de 1987, consistindo nas famosas “emendas populares”. Estas eram obrigatoriamente analisadas pelos constituintes, desde que reunissem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas de caráter nacional. Durante todo o processo, foi apresentado um total de 122 emendas populares com mais de 12 milhões de assinaturas, tendo 83 delas cumprido todos os requisitos formais exigidos.

Dentre as emendas de iniciativa da sociedade civil organizada que foram aceitas pela Assembléia, encontrava-se a Emenda Popular da Reforma Urbana. Conquanto tenha sido apresentada formalmente sob a responsabilidade da Federação Nacional dos Engenheiros, da Federação Nacional dos Arquitetos e do Instituto dos Arquitetos do Brasil, sua elaboração contou com a participação de outras inúmeras entidades, como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional(FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano, a Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, o Movimento em Defesa dos Favelados, algumas Pastorais e vários movimentos sociais de luta pela moradia. Devido a essa grande articulação, a Emenda foi subscrita por cerca de 131 mil pessoas em todo o Brasil, o que demonstrou a legitimidade da proposta enviada para a Constituinte.

O conteúdo da Emenda foi amplamente debatido durante sua elaboração pelo Movimento, tendo sido defendido no Plenário pela arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, que assim o resume:

1. Sobre o direito de propriedade e uso do solo: facilidade para desapropriação de grandes propriedades ociosas(com títulos da dívida pública, pagáveis em 20 anos); coibição de lucros especulativos(imposto progressivo, imposto sobre valorização imobiliária); regularização fundiária(usucapião especial urbano, discriminação das terras públicas, concessão de direito real de uso); maior controle do uso do solo pelo Estado(urbanização compulsória, proteção urbanística e prevenção ambiental, tombamento).
2. Política habitacional: fixação de responsabilidades do Estado na promoção pública da habitação; eliminação de agentes privados nos programas habitacionais populares; equivalência salarial nos reajustes de aluguéis e prestações da casa própria.
3. Serviços públicos: eliminação do lucro privado na exploração dos serviços públicos; tarifas compatíveis com salário mínimo; participação dos trabalhadores dos órgãos do Estado na formulação das políticas públicas.
4. Gestão das cidades: participação popular na elaboração dos planos urbanos; iniciativa popular para apresentação de projetos e para o veto de projetos legislativos apresentados (MARICATO apud LEONARDO, 2003, p. 21).

Como era possível de se prever, a Emenda suscitou reações dos setores conservadores, tendo sofrido gradativas modificações ao longo do processo constituinte, desde o parecer e o substitutivo apresentados pelo seu relator até os momentos finais de elaboração da Constituição, quando, em agosto de 1988, entrou em discussão a possibilidade de aplicação do usucapião especial para fins de moradia em imóveis de domínio público, a qual, ao fim, foi excluída do texto constitucional.

Embora diluída, devido aos cortes sofridos; a proposta trazida pela Emenda foi incorporada ao texto constitucional promulgado em outubro de 1988, tendo representado tanto vitórias quanto derrotas para o movimento. Pode-se dizer, no entanto, que para o MNRU “a Constituição de 1988 representou, apesar de não atender a todos os anseios, um avanço



significativo ao estabelecer, pela primeira vez, uma política pública que tratasse da questão urbana voltada a atender os objetivos da reforma urbana”(SAULE JUNIOR, 2006, p. 18).

Muito ainda se tinha que avançar para consolidar um arcabouço jurídico que possibilitasse a transformação do modo de produção e apropriação do espaço urbano. Tanto isso é verdade que o próprio texto constitucional previu a edição de uma lei infraconstitucional posterior que regulamentasse o Capítulo de Política Urbana.

Intuindo a enorme batalha que seria a aprovação desta lei, o Movimento cria o Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU, articulação de entidades extremamente heterogênea cujo objetivo principal, além de ampliar ainda mais os atores envolvidos nessa luta, era exatamente pressionar o Congresso Nacional para que realizasse essa regulamentação.

Para que fosse iniciado o longo e polêmico processo legislativo que resultaria, após doze anos, na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), foi necessária a atuação de um parlamentar sensível à problemática urbana. O então senador Roberto Pompeu de Sousa deu início a ele, pois, conquanto não possuísse qualquer formação acadêmica na área, havia sido sensibilizado para a temática durante seu mandato como constituinte.

A partir de pesquisas, sugestões e opiniões de técnicos, professores e representantes de entidades ligadas à questão urbana, Pompeu de Sousa coordenou a elaboração do projeto de lei que foi apresentado ao Senado no dia 28 de junho de 1989. Após um ano de tramitação o projeto foi aprovado no Senado e remetido à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o processo não correu com a mesma celeridade que no Senado, tendo permanecido lá por onze anos e dezessete proposições, as quais iam desde verdadeiros substitutivos até pequenos acréscimos ou supressões.

O projeto original contava com 72 artigos, organizados em três títulos e dez capítulos. Seu conteúdo era bastante abrangente, trazendo a conceituação de política urbana, de direito à cidade, de direito urbanístico e de urbanismo; fixando os objetos da política urbana e os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade; estabelecendo diretrizes gerais orientadoras da implementação da política urbana, como a gestão democrática, a participação popular, o planejamento, dentre outros; e, por fim, propondo instrumentos fiscais, jurídicos, administrativos e políticos, a fim de que as suas diretrizes pudessem ser concretamente realizadas pelo Poder Público municipal.

As críticas a ele vieram de muitos lados, sendo algumas de natureza institucional, quando técnicos do governo federal exigiam uma maior clareza e concisão nos seus dispositivos, e outras nascidas no âmbito do empresariado e das instituições sociais de viés

conservador. Estas críticas foram as mais contundentes, tendo mesmo a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) afirmado que o projeto contrariaria dois princípios da ordem natural: o da propriedade privada e o da livre iniciativa, tendo caráter socialista e confiscatório (BASSUL, 2005, p. 80). O empresariado foi igualmente feroz em suas contestações, demonstrando a forma coesa com que os setores reacionários agem quando um interesse seu é ferido ou ameaçado.

Ao contrário desses setores, as entidades que se congregavam no FNRU articulavam-se no sentido de pressionar o Congresso Nacional pela aprovação da iniciativa, utilizando-se de manifestações e notas públicas. Essa articulação foi essencial para aprovação da lei, já que, durante o seu trâmite na Câmara dos Deputados, houve diversas tentativas de esvaziar o conteúdo do projeto de lei e de protelar a sua aprovação.

Somente em fevereiro de 2001, o projeto retorna à sua casa de origem, o Senado Federal, no qual não houve demora em aprovar o projeto, pois os senadores, de todas as tendências político-partidárias, pareciam empenhados em fazer com que ele fosse concretizado. Foi, assim, aprovado no dia 18 de junho por unanimidade no Plenário, fruto de intensos debates, negociações e consensos.

Em seguida, foi encaminhado para o Presidente Fernando Henrique Cardoso para ser sancionado, tendo sofrido somente dois vetos significativos, um que suprimiu o instrumento da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia (arts. 15 a 20) e outro que eliminou o contido no inciso I do artigo 52, que caracterizava como improbidade administrativa conduta de prefeito que impedisse ou deixasse de garantir a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor.

Considerado uma verdadeira perda pelo movimento, o instituto da concessão especial para fins de moradia foi positivado, posteriormente, pela Medida Provisória n° 2.220, a qual regrou a sua aplicação, tendo fixado que somente quem já tivesse completado cinco anos de posse pacífica e ininterrupta em terreno público até 30 de junho de 2001 teria a possibilidade de ter satisfeito seu direito subjetivo à concessão especial de uso para fins de moradia.

Apesar de ter representado algumas perdas, o Estatuto da Cidade positivou muito do ideário da reforma urbana. Constatam-se que entre 84% e 93% das reivindicações legislativas contidas na Emenda Popular da Reforma Urbana apresentada na Constituinte encontram-se atendidas, parcial ou integralmente, dentro da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade, da Medida Provisória 2.220 e de outras leis específicas, sendo o Estatuto o maior responsável por essa realização (BASSUL, 2005, p. 142).

Além da aprovação dessas diversas previsões normativas de caráter inovador e progressista, esse longo e árduo processo resultou na firmação institucional do Fórum Nacional de Reforma Urbana como o verdadeiro espaço de encontro do movimento pela reforma urbana e como o interlocutor por excelência nas negociações com o Poder Público.

Isso foi possível a partir da construção coletiva, ao longo desses anos, de uma plataforma política de reivindicação. Como princípios fundamentais norteadores da atuação do Fórum, Saule Júnior (2006, p. 22) destaca:

- **O direito à cidade e à cidadania**, entendida como a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. Inclui o respeito às minorias, à pluralidade étnica, sexual e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças.
- **A gestão democrática da cidade**, entendida com a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades, submetida ao controle social e à participação da sociedade civil.
- **Função social da cidade e da propriedade**, como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis (grifos no original).

Através de sua participação em diversos âmbitos internacionais de debate da temática, como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II); o FNRU promoveu a disseminação dessa pauta e conseguiu, assim, abrir valorosos canais de comunicação e negociação com o governo. Isso foi essencial, por exemplo, para que o movimento conseguisse a introdução, no art. 6º da Constituição, do Direito à Moradia como Direito Fundamental, através da Emenda Constitucional de nº 26/2000.

A própria organização do FNRU também evoluiu durante esse período. Atualmente, o Fórum conta com uma estrutura que lhe permite uma grande capilaridade nas discussões, deliberações e mobilizações, sendo formado por uma coordenação nacional, por fóruns regionais e por articulações estaduais.

Sua coordenação reúne-se periodicamente com o objetivo de discutir as demandas mais emergentes, de eleger prioridades e de organizar as próximas ações. Ela é composta pelas seguintes entidades: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM); Central de Movimentos Populares (CMP); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN); União Nacional por Moradia Popular (UNMP); Action Aid do Brasil; Associação dos Geógrafos

Brasileiros (AGB); Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP); Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião; Centro de Assessoria à Autogestão Popular (CAAP); COHRE Américas; Conselho Federal do Serviço Social; Habitat para Humanidade; Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (FENAE); Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA); Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE); Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA); Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Instituto POLIS); Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo (ABEA); Observatório das Metrópoles; e representantes dos fóruns regionais que compõem o FNRU.

No tocante à divisão regional, há quatro fóruns consolidados: o Fórum Sul de Reforma Urbana (FSRE); o Fórum Nordeste de Reforma Urbana (FNERU); o Fórum Amazonia Oriental (FAOR); e o Fórum Amazonia Ocidental (FAOC). Existem, ainda, mais de quinze articulações estaduais, como no caso do Ceará, onde nasceu em 2006 o Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU-CE). Destaque-se que nas regiões Sudeste e Centro-Oeste podem ser encontradas unicamente articulações estaduais.

A existência desses Fóruns regionais e das articulações estaduais permite ao FNRU uma maior capilaridade. Dessa maneira, o Fórum

cria uma maior proximidade com as diversas problemáticas locais, debate as particularidades de cada região e apóia suas demandas, ao mesmo tempo em que difunde e organiza nacionalmente a luta pela reforma urbana (SAULE JÚNIOR, 2006, p. 23).

Essa poderosa articulação tem possibilitado ao movimento alcançar inúmeras conquistas nessas últimas décadas. Graças a ela, por exemplo, o movimento tem conseguido ocupar os espaços de discussão da política urbana do governo federal, como as Conferências da Cidade e o Conselho Nacional das Cidades, e neles pautar suas reivindicações, como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Foram, no entanto, a inserção do Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e o advento do Estatuto da Cidade suas maiores vitórias, pois foram eles os instituidores de uma nova ordem jurídico-urbanística brasileira, que será analisada a seguir.

## **2.3 Novos direitos – o conteúdo jurídico do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade**

O processo social e histórico apresentado acima estabeleceu no Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), um novo arcabouço jurídico para o processo social de produção do espaço urbano. Passa-se, agora, a analisar brevemente o conteúdo positivado nos dois marcos legais citados.

### **2.3.1 Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988**

Como já salientado anteriormente, a proposta trazida pela Emenda Popular da Reforma Urbana foi parcialmente incorporada ao texto constitucional promulgado em outubro de 1988. Representou algumas vitórias para o movimento pela reforma urbana, como a positivação das funções sociais da cidade como balizadoras da política de desenvolvimento urbano. No entanto, houve também grandes derrotas, como a impossibilidade de ser usucapido imóvel de domínio público e não ter sido expressamente determinado o conteúdo, em sede constitucional, da função social da propriedade.

Apesar de as normas que se referem ao direito urbanístico brasileiro encontrarem-se de maneira mais concentrada nos artigos 182 e 183 da Constituição, podem ser identificados vários outros dispositivos espalhados de maneira difusa no texto constitucional.

Dessa forma, é que se pode encontrar, nos incisos IX e XX do artigo 21, a previsão de competência da União tanto para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social quanto para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano.

Embora tenha estabelecido que é competência da União estabelecer normas de caráter geral e elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento, a Constituição determina, ainda, no inciso VIII de seu artigo 30, que cabe ao Município executar o planejamento urbanístico local.

A matéria mais importante, contudo, foi tratada mesmo nos arts. 182 e 183 do texto constitucional, os quais compõem o capítulo “DA POLÍTICA URBANA”. Neles são consagradas as bases das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano no Brasil.

O art. 182 estabelece expressamente, em seu *caput*, que constituem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia bem-estar dos seus habitantes os objetivos da política urbana. Não obstante o texto constitucional tenha permanecido silente a respeito do conteúdo do princípio das funções sociais da cidade, este foi fixado a partir do advento do Estatuto da Cidade, no inciso I de seu art. 2º, que introduz no direito positivo brasileiro o Direito à Cidade, de que se falará mais adiante, no momento de análise do Estatuto.

Ainda, com o intuito de combater a especulação imobiliária o texto constitucional positivou instrumentos que possibilitam ao Poder Público municipal exigir o cumprimento da Função Social da Propriedade Urbana. Estes instrumentos compõem-se do parcelamento e edificação compulsórios, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Como instrumento possibilitador de regularização fundiária de imóveis privados, foi previsto o usucapião urbano especial para fins de moradia, o qual traz requisitos mais flexíveis para a sua concessão do que o tradicional instituto já consagrado no Código Civil. No tocante a bens de domínio público, a Constituição proíbe expressamente, no § 3º do art. 183, sua aquisição por usucapião, mas prevê (§ 1º do art. 183) a possibilidade de Concessão de Uso, a qual foi regulamentada somente na Medida Provisória 2.220 de junho de 2001.

As matérias mais importantes, entretanto, foram trazidas nos parágrafos 1º e 2º do art. 182. Por tratarem respectivamente, do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade urbana, essas previsões contribuem de sobremaneira para garantir a efetivação do direito à cidade e para democratizar o acesso à terra urbana. Saliente-se que essas temáticas serão abordadas mais à frente nesse trabalho.

### 2.3.2 Estatuto da Cidade

Se houve um avanço no campo jurídico pertinente à política urbana a partir das previsões constitucionais acerca do tema, esse avanço foi consideravelmente ampliado e consolidado a partir da aprovação da lei 10. 257 em junho de 2001. Mais do que mera quantidade de dispositivos, o Estatuto da Cidade, principalmente, abraça as diretrizes e os princípios propostos pelo movimento da reforma urbana.

É uma lei que **assegura os direitos urbanos** quando garante o direito às cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

**Reafirma a função social da propriedade** na qual assegura o direito à propriedade urbana desde que seja cumprida sua função social e dá o papel ao município de adequar o equilíbrio entre os interesses coletivos e individuais no que tange à propriedade, podendo penalizar os proprietários de imóveis que não cumprirem a função social

Institui a gestão democrática da cidade, desde a formulação, na execução do planejamento e políticas públicas, resgatando os instrumentos dispostos na Constituição e acrescentando as conferências sobre assuntos de interesse urbano [e] a articulação da gestão orçamentária participativa com o planejamento urbano(...).

Reafirma e define a recuperação, para a coletividade, de valorização imobiliária decorrente de investimentos do Poder Público e **assegura a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização** (GRAZIA, 2003, apud BASSUL, 2005, p. 144).

É interessante observar que, dentre as diretrizes e princípios destacados acima, encontra-se um novo Direito Fundamental trazido pelo Estatuto da Cidade. Defende-se que, a partir de uma interpretação combinada do parágrafo 2º do art. 5º e do art. 182 da Constituição Federal com o art. 2º do Estatuto da Cidade, tenha sido introduzido no ordenamento jurídico brasileiro o Direito à Cidade, entendido como o direito que todos os habitantes de determinado agrupamento urbano têm de usufruir equitativamente do espaço urbano e das benesses ofertadas por ele, como um novo Direito Fundamental (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 51).

De fato, o parágrafo 2º do art. 5º da CF/88 possibilita que existam outros direitos fundamentais além daqueles constantes no texto constitucional, caso esses direitos sejam coerentes com seu regime e os princípios adotados pela Carta Magna. Essa convergência exigida, no caso em tela, fica explícita se analisado o inciso I do art. 2º do Estatuto, à luz do art. 182 da CF, o qual, além de prever a edição de lei que fixaria as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, destacou como objetivo desta ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Não restam dúvidas, portanto, que o Estatuto da Cidade positivou o Direito Fundamental à Cidade no momento em que estabeleceu como diretriz da política urbana a garantia ao “direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Nesse mesmo sentido aponta Saule Júnior (2007, p. 51), afirmando que

Devido à atribuição constitucional do Estatuto da Cidade de determinar as normas gerais sobre o regime jurídico da política urbana, o direito à cidade é adotado como direito fundamental, como um direito instituído em decorrência do princípio constitucional das funções sociais da cidade.

O previsto no § 2º do art. 5º da Constituição [...] é a base de fundamentação do direito à cidades sustentáveis como um novo direito fundamental.

Como restou claramente evidenciado acima, várias foram as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto. Mais inovador do que essas previsões, no entanto, foi o fato de que houve na sua elaboração a preocupação em propiciar formas de concretizá-las, trazendo para tanto vários dispositivos que incorporam ao ordenamento ferramentas para a viabilização da política urbana. Observe-se que isso não é feito de maneira exaustiva, pelo contrário, o *caput* do art. 4º reconhece a validade de instrumentos utilizados antes do Estatuto e de novos instrumentos que venham, posteriormente, a ser criados pelos Estados e Municípios, dentro, é claro, de suas respectivas competências.

Os instrumentos, elencados no art. 4º, são minuciosamente analisados e descritos nos artigos seguintes do Estatuto. Não cabe neste momento, todavia, explicar todos os instrumentos, limitando-se a análise, por isso, a explicitar sucintamente as categorias de instrumentos por ele previstos.

O primeiro grupo, previsto nos incisos I, II e III do art. 4º, consiste nos instrumentos de planejamento, prevendo a existência do planejamento em diferentes âmbitos espaciais (nacional, metropolitano e municipal) e os diferentes aspectos que ele assume, incluindo o plano diretor; o zoneamento ambiental; plano plurianual e outros que estão dispostos em alíneas dentro do inciso III. Merece destaque a presença do Plano Diretor, o qual passa a constituir o instrumento básico da política urbana municipal e que, por ser objeto desta monografia, será abordado mais atentamente no próximo capítulo.

No inciso IV, são enumerados os instrumentos tributários e financeiros de política urbana, tendo incluído, assim, o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros. Essa enumeração, no entanto, não corresponde a uma classificação, dado que não se trata de espécies do mesmo gênero, já que, enquanto o último constitui um instrumento de política financeira, os dois primeiros são, na realidade, tributos.

Constituindo a parte mais rica, substancial e extensa do art. 4º, o inciso V consagra os institutos jurídicos e políticos de atuação urbanística. São elencados a desapropriação, a servidão administrativa, a instituição de zonas especiais de interesse social – ZEIS, a concessão de direito real de uso, o usucapião especial de imóvel urbano, a regularização fundiária, dentre outros. Aqui a enumeração também se dá de forma bastante heterogênea, já que podemos encontrar desde instrumentos já de tradicional e larga utilização, como a desapropriação e a servidão administrativa, até institutos novos introduzidos pelo próprio Estatuto, como a instituição de ZEIS. Essa possibilita a flexibilização de índices



urbanísticos em áreas de interesse social, a fim de assegurar o direito a moradia de seus habitantes, previsto no art. 6º da Constituição.

Por fim, estão previstos no inciso VI dois instrumentos que tem por finalidade a preservação do ambiente urbano, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, sendo este outra inovação introduzida pela Lei.

Frente a tantas previsões, muitas delas com nítido caráter progressista, torna-se imperioso perquirir em que medida elas consubstanciam o surgimento de uma Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil.

#### **2.4 A emergência da nova ordem jurídico-urbanística brasileira**

O primeiro vestígio que denota a sua emergência é a maneira, eivada de legitimidade, pela qual foram introduzidos no direito positivo o Capítulo de Política Urbana e o Estatuto da Cidade. Como destacado anteriormente, o processo de positivação destes dispositivos legais ocorreu devido à pressão exercida por um movimento social organizado, o qual se reconheceu na condição de sujeito de direitos ainda não positivados e entendeu que era necessária a sua mobilização e pressão para que isso acontecesse. Demonstrou, dessa maneira, a legitimidade que os movimentos possuem para criar direitos, legitimidade essa muitas vezes maior que a do próprio Estado, já que são eles os próprios sujeitos desses direitos.

Outro aspecto importante para essa comprovação é o avanço trazido por essas legislações, que faz com que se consolide, finalmente e inegavelmente, no Brasil a autonomia do Direito Urbanístico frente aos outros ramos do Direito. Apesar da relutância de alguns poucos juristas conservadores que ainda tentam enquadrá-lo dentro do Direito Administrativo ou do Direito Ambiental, o Direito Urbanístico, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, traz em si todos os requisitos para o reconhecimento dessa autonomia, possuindo objeto, princípios, institutos e leis próprios.

Seu objeto, ou seja, sua finalidade consiste na regulamentação jurídica do processo de desenvolvimento urbano, estando incluídos aqui todos os processos de uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo nas cidades. Estes serão controlados pelo Direito Urbanístico “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, como preceitua o parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade.

Vários princípios norteiam esse novo ramo, estando a maioria deles dispostos no art. 2º do Estatuto. Pode-se reconhecer dois desses princípios como basilares dessa nova ordem, o direito à cidade e a função social da propriedade, à luz dos quais as demais normas, instrumentos, políticas e programas devem ser interpretados e os conflitos resolvidos.

Quanto aos institutos e à legislação, não é difícil sua caracterização, já que aqueles são por essa abrigada, a qual abrange o Capítulo de Política Urbana de nossa Constituição, o Estatuto e, não sejam esquecidas, milhares de leis federais, estaduais e municipais que vêm, da mesma forma, regulamentando matéria urbanística.

A partir do acima exposto, percebe-se que o Estatuto realmente é o marco legal que consolida o Direito Urbanístico no Brasil, trazendo, em si, a possibilidade de que, através do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade e dos outros princípios contidos nele, surja “uma nova ética urbana que condene a cidade como fonte de lucro para poucos e pauperização para muitos” (ABREU, 1986, *apud* BASSUL, 2005, p. 38).

Entretanto deve-se salientar que, para que isso ocorra, é necessária uma ampla adesão da sociedade a esta empreitada, envolvendo todos os atores sociais na construção de um espaço urbano justo e democrático. Isso se faz necessário porque, em última instância, o Estatuto, como o todo o Direito, é criado e também aplicado pelo homem. Dessa forma, pode vir a ser um instrumento que sirva para a transformação, alterando o quadro de exclusão social existente, ou, ao contrário, pode vir a reforçar a manutenção do *status quo*, a depender de sua utilização. Nesse sentido,

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do Poder Público, do mercado imobiliária e da sociedade, de acordo com novos critérios urbanísticos, econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em lei e sobretudo em políticas públicas, contudo, depende fundamentalmente da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal (FERNANDES, 2006, p.71).

Como salientou Fernandes, faz-se necessária uma ampla mobilização social para que o Estatuto possa realmente ganhar vida, de maneira a ampliar o acesso à moradia para todos os habitantes das cidades, a democratizar do uso, da ocupação e da posse do solo urbano e a extinguir a especulação imobiliária, promovendo, assim, a construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis, condição inafastável para a existência digna de toda a população.

Nessa mudança o processo de elaboração ou revisão dos planos diretores municipais é um momento verdadeiramente estratégico. Grande parte dos instrumentos previstos hoje na legislação dependem diretamente de sua previsão ou regulamentação através do Plano Diretor, sendo ele o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, motivo pelo qual é objeto desta monografia e será abordado a seguir.

### **3 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS – INSTRUMENTOS BÁSICOS DE REALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

Para que seja possível uma melhor compreensão do significado das experiências municipais cearenses analisadas no último capítulo, buscar-se-á abordar neste os elementos fundamentais para a compreensão da atual disciplina dos Planos Diretores Participativos no Brasil.

Nesse sentido, serão dados os seguintes passos: diferenciar-se-á a gestão urbana do planejamento urbano, e este de planos urbanísticos e de planos diretores; será feito, em seguida, um resgate histórico das principais concepções de planejamento urbano ocorridas no Brasil; levantar-se-á a atual regulamentação jurídica referente aos planos diretores municipais; e, por fim, será feita uma caracterização desse instrumento, enfocando sua natureza jurídica, seu conteúdo, seu processo de elaboração/revisão e sua conexão com outras leis e instâncias do Município.

#### **3.1 Gestão urbana, planejamento urbano, planos urbanísticos e plano diretor, em que diferem?**

Como será abordado mais à frente, durante a década de 80 a idéia de planejamento urbano como solução para os problemas urbanos entrou em declínio. Esse fenômeno teve como causas, resumidamente, a ascensão da ideologia neoliberal, que repudiava a centralização de atividades e a ingerência do Estado; e o surgimento de críticas de teóricos marxistas aos efeitos maléficos provocados pelo planejamento tecnocrático executado nas décadas anteriores (SOUSA, 2002, p. 45).

Essa perda de força do planejamento coincidiu com a ascensão e a popularização da noção de **gestão**, advinda da Administração e utilizada, principalmente, no meio empresarial. A gestão era colocada, em contraposição ao planejamento, como uma prática moderna, na qual se lidava de maneira concreta com as situações imediatas baseada na construção de acordos e consensos, conferindo ares mais democráticos à Administração Pública.

Observa-se que, nessa época, o planejamento e a gestão começaram a ser vistos como se fossem práticas rivais, que prescindiam uma da outra, devendo o *gestor público*, termo que ascende junto com a idéia de gestão pública, optar por uma delas.

Sousa (2002, p. 46) demonstra que esse maniqueísmo parte de uma incompreensão da natureza dessas atividades.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades [...]. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares (SOUSA, 2002, p. 46).

Ressalte-se, por fim, que, atualmente, essa noção de complementaridade entre planejamento e gestão é razoavelmente difundida. Nota-se, por exemplo, a preocupação com uma integração entre ambas as atividades nas previsões contidas no Estatuto da Cidade, que, através do inciso III do art. 42, inclui no conteúdo mínimo dos planos diretores a previsão de um sistema de acompanhamento e controle da sua implementação, o que não deixa de consubstanciar uma atividade de gestão urbana.

Mais simples é a tarefa de diferenciar o processo de planejamento urbano dos planos urbanísticos. De maneira geral, e incluindo aqui o planejamento urbano, a atividade de planejar

significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou; para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios (SOUSA, 2002, p. 46).

Verifica-se, destarte, que o planejamento se consubstancia em um **processo**, o qual se desdobra em diversas etapas e prolonga-se no tempo, devendo ser constantemente realizado. Já os planos urbanísticos são o **resultado concreto** da atividade de planejamento urbano, ou seja, são “os instrumentos formais que consubstanciam e materializam as determinações e os objetivos previstos naquele” (SILVA, 2006, p.94). Neles são encontradas as diretrizes, os objetivos, as metas, as ações e os indicadores que, surgidos a partir do processo de planejamento, nortearão a implementação da política urbana.

Ressalte-se que, embora Silva considere o plano diretor como um plano urbanístico, há outros autores (MONTEIRO, 1990, p. 13) que entendem que se tratam de coisas distintas. Para esses autores, o plano diretor possui um objetivo mais amplo, pois visa a interferir no processo de desenvolvimento local a partir de uma compreensão global dos

fenômenos políticos, sociais, econômicos e financeiros que condicionam a evolução do município e contribuem para a ocupação desordenada do espaço urbano.

Definido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor pode ser estudado sob diferentes enfoques – urbanístico, geográfico, sociológico ou jurídico. Nesta última acepção,

o plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir) (CÂMARA, 2006, p. 324).

Não se pode perder de vista, entretanto, que, mais do que uma simples lei, o plano diretor pode representar um verdadeiro pacto sobre o projeto de desenvolvimento urbano municipal. A substância desse pacto decorrerá, principalmente, do seu processo de elaboração, o qual, por ser essencialmente político, é marcado por disputas e determinado pela correlação de forças existentes na sociedade.

Essa concepção do plano diretor enquanto processo político, como será estudado mais à frente, é uma concepção relativamente recente, tendo sido aquela que o Estatuto da Cidade introduziu de uma vez por todas no ordenamento jurídico brasileiro.

Diferentemente da concepção tradicional – que pratica uma separação total entre planejamento e gestão, havendo inclusive um conflito entre essas duas dimensões, operando o planejamento apenas na esfera técnica e a gestão na dimensão política – o novo paradigma parte do pressuposto que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto – a cidade que queremos – que corresponde ao interesse público da cidade.

As novas práticas substituem o Plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela idéia do Plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 40).

Essa natureza política do planejamento faz aflorar, também, outro aspecto fundamental do processo: a sua dimensão pedagógica. Na medida em que seus participantes estão inseridos nos debates e são incluídos na tomada de decisões, eles conseguem captar a importância do trabalho organizado da sociedade, compreendem melhor o funcionamento do Estado e, principalmente, assumem o seu papel enquanto sujeitos da construção da cidade.

Feitas as devidas distinções entre planejamento urbano, gestão urbana, planos urbanísticos e planos diretores, faz-se necessária uma maior reflexão sobre as diversas acepções de planejamento urbano que predominaram no Brasil. Esse histórico é de suma

importância para que se possa compreender melhor o modelo de planejamento abraçado pelo Estatuto da Cidade, posto que surgiu a partir da crítica aos seus antecessores.

### **3.2 Concepções de planejamento urbano no Brasil**

Muito se discute acerca da relação entre produção do urbano e seu processo de planejamento. Embora o senso comum e alguns tecnocratas repitam, de maneira leviana, que grande parte dos problemas urbanos que são enfrentados hoje decorre de uma tradição de não planejamento, há diversos estudiosos (SOUSA, 2002; MARICATO, 2001; SAULE JÚNIOR, 2006) que contradizem esta teoria. Esses afirmam que os problemas urbanos decorrem de “uma atitude planejadora que teria propiciado os meios instrumentais, técnicos e legislativos, para a reprodução, no espaço da cidade, dos elementos de discriminação social, no sentido de acesso diferenciado aos bens e serviços urbanos” (BASSUL, 2005, p. 40).

Segundo eles ainda, ao buscar manter a estrutura de acumulação de capital, que depende da desigualdade social para sua existência; o Estado utiliza-se do planejamento urbano como instrumento para a manutenção desse padrão de desigualdade na produção do espaço urbano.

A tarefa do planejamento é contribuir para o processo de reprodução social e, ao fazê-lo, o planejador adquire poderes em face da produção, manutenção e gestão do ambiente construído que lhe permitem intervir no sentido de manter e criar condições para um “crescimento equilibrado” e conter conflitos civis e disputas partidárias por meio da repressão, cooptação ou integração (HARVEY apud BASSUL, 2005, p. 39).

A cidade, sob alguma forma, tem sido recriada ao longo da história de maneira planejada, constituindo objetivos desse planejamento atender aos interesses de um determinado grupo social e garantir, portanto, a apropriação diferenciada desse espaço urbano.

Tomando-se como ponto de partida o final do século XIX e caminhando até os dias de hoje, é possível identificar vários exemplos dessa intervenção planejadora excludente. No ano de 1886, o Código de Posturas Municipais de São Paulo proibiu a existência de cortiços no centro da cidade, área mais valorizada e espaço utilizado pela população mais abastada. Isso significou, na prática, a proibição da presença de pobres no centro, ou seja, uma clara forma de segregação espacial em função do poder econômico imposta através da ação planejadora do Estado.

Outro momento em que fica clara essa opção de favorecimento das classes altas foi a Reforma Passos, empreendida no Rio de Janeiro no início do século XX. Além do objetivo de embelezamento, também presente no caso paulistano, houve o direcionamento de recursos para obras de infra-estrutura demandadas pela burguesia emergente e pelo capital estrangeiro, como a modernização do porto.

No Brasil, contudo, o modelo de planejamento que trouxe maior repercussão, negativa ressalte-se, foi o intitulado “planejamento regulatório” ou “tecnocrático”. Um conceito que reflete bem esse modelo é aquele em que o planejamento é visto como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2006, p. 89). Assim, sob o mito de que a técnica, de maneira neutra, deveria ser a verdadeira condutora do processo de planejamento, esse paradigma instituiu uma prática de planejamento racionalizada. Nesse processo, que se baseava na neutralidade e na despolitização da ação de planejamento, eram desprezados os determinantes políticos, sociais e econômicos da formação do espaço. Cabia aos técnicos, possuidores do conhecimento científico, a tomada de medidas que visassem, através de decisões estritamente técnicas que previam a expansão urbana e definiam normas de uso e ocupação do solo, a solucionar os problemas urbanos existentes.

Essa concepção norte-americana e européia, mais precisamente anglo-saxônica, de planejamento, equivale, no Brasil, ao chamado planejamento físico-territorial [...]. De caráter regulatório – porquanto baseado na formulação de leis que expressam decisões técnicas e são aplicadas por um Estado com acentuado poder de controle e disciplinamento – esse modelo tende tipicamente a projetar uma imagem idealizada de cidade para um futuro medianamente distante, cerca de dez a vinte anos, por meio de normas para a expansão, o uso e a ocupação urbana (BASSUL, 2005, p. 75).

Essa foi a lógica que determinou durante algumas décadas as políticas de desenvolvimento urbano brasileiras, controladas principalmente pelo governo federal. Desde a “cidade do populismo” até o final da ditadura militar, período em que o processo de urbanização brasileiro se intensificou sobremaneira,

o planejamento de viés tecnocrático passa a instrumentalizar a política de desenvolvimento urbano, subordinada às exigências de racionalidade econômica, por meio das quais a distribuição dos equipamentos e serviços é, frequentemente, realizada conforme o lugar onde os critérios de rentabilidade e de retorno do capital investido são mais atendidos (BASSUL, 2005, p. 37).

Esse modelo de planejamento, obviamente, era incapaz de controlar o crescimento urbano de maneira a criar cidades ambientalmente e socialmente sustentáveis. Ao estabelecer as regras para o crescimento da cidade em função unicamente do padrão de consumo das classes alta e média, esses planos, como salientado acima, criavam abstrações que não tinham qualquer pertinência com a realidade, pois a imensa maioria da população pertencia às classes baixas. Por ser completamente ignorada nesse modelo de planejamento, cabia à essa parcela

da população encontrar meios, a qualquer custo, de construir sua residência. Fomentava-se, dessa forma, a produção informal do espaço urbano e, até mesmo, o surgimento de diversas ocupações em áreas ambientalmente instáveis, localidades geralmente sem qualquer valor para o mercado imobiliário formal. Observe-se que não se está afirmando que a informalidade e a ilegalidade foram criadas unicamente pela classe baixa. As classes altas também descumpriam e ainda descumprem, muitas vezes, a legislação urbanística em função de interesses diversos, econômicos principalmente. O que se está ressaltando é que os planos elaborados sob essa lógica excludente criaram cidades divididas.

De um lado a cidade dos integrados na sociedade informacional, feita de espaços dotados dos serviços e equipamentos urbanos característicos das nações e grupos sociais mais afluentes. De outro, a negação da cidade, marcada pelo desemprego, pela ausência do poder público, pela dificuldade de acesso à terra, à segurança jurídica, aos serviços de saneamento, educação e saúde, aos sistemas de transporte e aos espaços de lazer e entretenimento. Para uns, convergem a atenção e os investimentos públicos e privados. Para outros, restam a escassez de meios e recursos, a privação da cidadania e a escravidão da violência (BASSUL, 2005, p. 56).

Essa fórmula de planejamento foi dominante no cenário internacional até a década de 70, quando começam a surgir críticas consistentes a ela formuladas tanto por liberais quanto por pensadores de esquerda. Para os liberais esse modelo deveria ser condenado em função de ele depender, para sua implementação, de um Estado forte, intervindo e regulamentando constantemente o processo produtivo. Da esquerda partia a denúncia de que esse processo era realizado única e exclusivamente em função do interesse das forças hegemônicas do capital, que aparelhavam o Estado e conduziam a sua ação.

A partir dessas críticas e da popularização do pensamento da *gestão* como foco para alteração da realidade, entra em declínio a idéia tradicional de planejamento e começam a ser construídos novos paradigmas para a elaboração de planos, congregados em duas novas vertentes. A partir da crítica formulada pela esquerda e da sua reapropriação do planejamento, a primeira vertente preconiza a democracia e a participação direta da população urbana como principais norteadoras do processo de planejamento, advindo dessa corrente os Planos Diretores Participativos, objeto de análise do presente capítulo. A segunda busca planejar a cidade a partir de uma perspectiva de gestão empresarial, tentando dar competitividade às cidades frente à economia globalizada – o chamado planejamento “mercadófilo” (SOUSA, 2002, p. 136).

A nova perspectiva “mercadófila”, embora exista sob diferentes versões, traz como traço marcante a busca pela adequação explícita do planejamento urbano aos interesses do mercado. Há, portanto, o rompimento com o planejamento regulatório em função de essa nova vertente deixar de tentar disciplinar o mercado, passando a se amoldar a ele. Para que



seja um produto procurado por aqueles que, por exemplo, buscam lazer; trabalha-se, principalmente, a imagem transmitida pela cidade. No planejamento “mercadófilo”, dessa maneira,

a cultura, via patrimônio, arquitetura e políticas culturais passa a ser usada como instrumento para produzir ou reforçar imagens das cidades, tendo em vista incrementar o consumo turístico ou o lazer de seus próprios habitantes(GONDIM, 2006, p. 86).

Embora diversos autores vinculem diretamente esta vertente “mercadófila” com o denominado planejamento estratégico, como se sinônimos fossem; deve-se ressaltar que são distintos. Sendo utilizado tanto numa perspectiva transformadora quanto num viés empresarialista, ponto de encontro com a vertente “mercadófila”, o planejamento estratégico possui como elemento definidor

a explicitação da dimensão política do planejamento (identificação dos grupos de interesse envolvidos, análise de conjuntura, etc.), com o fito de tentar costurar alianças e/ou promover uma visualização mais clara das ameaças, das potencialidades e dos obstáculos presentes. No ambiente empresarialista, isso é feito de modo acrítico perante o status quo capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda [...]. Em um ambiente mais crítico, diversamente, a preocupação em embutir um cálculo político no planejamento e na gestão se dá na base de outra correlação de forças (SOUSA, 2002, p. 138).

Frente às críticas que formulava ao planejamento tecnocrático e em função do estabelecimento pela Constituição Federal do plano diretor como o instrumento básico da política urbana e espaço de definição concreta do conteúdo da função social da propriedade, o movimento pela reforma urbana foi obrigado a se apropriar do planejamento como estratégia para a promoção da reforma urbana.

À época da apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, o MNRU não tinha qualquer intenção de incorporar o Plano Diretor ao texto constitucional, principalmente por conta da já comentada experiência vivenciada anteriormente no Brasil. O Plano Diretor surgiu no texto constitucional somente nos últimos debates acerca do Capítulo de Política Urbana na Constituinte, como alternativa para que os setores mais conservadores aceitassem a positivação da função social da propriedade, cujo conteúdo concreto ficou condicionado a elaboração daquele em cada município.

A proposta de planos diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, incluída na Constituição Federal, não surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana. A rigor, ela surge do impasse e da inexistência de acordo na aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que garantissem a efetivação de uma Reforma Urbana. Por outro lado, havia resistência, do lado dos parlamentares conservadores, em definir claramente a função social da propriedade.

Diante deste quadro se produziu o art. 182 da Constituição Federal. A negociação foi transferida para cada município. E isto está claro quando se afirma que a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação expressas

no Plano Diretor(COELHO, 1990, p. 38).Denominado por Sousa (2002, p. 162) como “planejamento politizado”, os “novos planos diretores” foram as alternativas encontradas pelo campo de esquerda para trabalhar essa realidade imposta pela Constituição.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, cujo conteúdo promoveu uma espécie de inesperado renascimento dos planos diretores, o movimento pela reforma urbana reincorporou criticamente a idéia do planejamento, incluindo-a entre os processos democráticos e participativos que deveriam orientar a política urbana(BASSUL, 2005, p. 79).

Buscou o movimento criar, então, um novo paradigma para o planejamento urbano que fosse democrático, inclusivo e sustentável. Nos dizeres de Ribeiro e Cardoso(1990, p. 78),

Tal planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e de gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto, é fundamental partirmos de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto de conflitos no centro do “diagnóstico dos problemas urbanos” e da formulação das “diretrizes de desenvolvimento urbano”. O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade.

Anos mais tarde, Maricato (2001, p. 70), ao debater as possibilidades concretas de um planejamento democrático, aponta como pressupostos para a consolidação dessa nova idéia de planejar: criar a consciência da cidade real e indicadores de qualidade de vida; criar um espaço de debate democrático, dando visibilidade aos conflitos; reforma administrativa; formação de quadros e agentes para uma ação integrada; aperfeiçoamento e democratização da informação; programas especiais para regiões metropolitanas; a bacia hidrográfica como referência para o planejamento e gestão; e a formulação de políticas de curtíssimo, médio e longo prazo.

Quando se fala na importância de criar a consciência da cidade real e indicadores de qualidade de vida, está sendo questionada a pouca visibilidade dada, ao longo das últimas décadas nos processos de planejamento, às partes mais pobres e carentes das cidades. É necessário que se tenha uma visão global do espaço urbano e das relações que possibilitam sua produção para que se possa, nos processos de planejamento, tentar criar alternativas que revertam essa situação. Importantes índices para a formação deste panorama são os diversos indicadores sociais, como nível de escolaridade, número de leitos nos hospitais, mortalidade infantil, etc. Deve-se, dessa maneira, tentar escapar à velha tradição de utilizar como parâmetros somente indicadores econômicos.

Na tentativa de estabelecer um processo democrático é preciso ter em mente que haverá sempre interesses divergentes, que resultarão inevitavelmente em conflitos. Há no Brasil, historicamente, uma tradição de mascarar esses conflitos, de fingir que não existem, montando falsos consensos. É necessário, para que se avance, a formação de um espaço em

que esses conflitos venham a tona e possam ser, não solucionados, porquanto isso talvez não seja possível, mas trabalhados da maneira mais transparente possível, identificando-se seus atores e os interesses que eles representam. A busca, portanto, é pela valorização do diálogo, do debate, a partir dos quais se espera criar verdadeiros pactos que subsidiem os planos. Estes, dessa maneira, refletirão tanto a realidade espacial da cidade quanto a realidade social, conquistando uma maior legitimidade e garantindo seu cumprimento. Indo ao encontro dessa visão, Ribeiro e Cardoso (1990, p. 78) explicam, da mesma forma, que

Não se pretende eliminar os conflitos, mas torná-los transparentes e adotar normas e padrões para sua administração, fundados em regras de regulação e objetivos gerais a serem preservados. Trata-se de tornar a cena política da cidade um jogo explicitado, à semelhança do xadrez, no qual as forças sociais se reconhecem mutuamente: no direito de todos jogarem; na diversidade de objetivos e de pesos de cada participante na determinação do seu desenrolar; e, sobretudo, na adesão de todos aos compromissos coletivos a serem buscados pela ação de cada um.

Há, na formulação de Maricato (2001, p. 74-78) três pressupostos que possuem uma aproximação muito grande: a necessidade de uma reforma administrativa; a formação de quadros e agentes para uma ação integrada e o aperfeiçoamento e democratização da informação. Sua similaridade existe em função de possuírem uma raiz comum: a existência de uma estrutura político-administrativa arcaica. Necessita-se de uma reforma administrativa que traga uma concepção integrada de execução de políticas, deixando de tratar isoladamente problemas que se entrelaçam, como a deficiência no saneamento ambiental e problemas de saúde. Para que haja esse tratamento despendido às políticas públicas, faz-se necessária a formação de novos quadros e agentes sociais que possuam uma visão global dos problemas urbanos e atuem de maneira integrada. Essa fragmentação administrativa e essa deficiência técnica na formação de agentes corroboram para a formação do terceiro nó a ser desatado por um planejamento democrático: a falta de dados atualizados e integrados acerca da realidade dos municípios. Cadastros desatualizados, arcaicos, fragmentados e, até mesmo em alguns casos, contraditórios são as fontes utilizadas pelo Poder Público para a implementação de políticas. É preciso modificar esta situação para que haja condições de construir planos diretores efetivos.

É fato que a maior concentração populacional existente no Brasil está situada nas regiões metropolitanas. Apesar disso, não há uma política institucional para as metrópoles, as quais, quando existem, baseiam-se unicamente no voluntarismo dos municípios que a compõem. Imperativo, portanto, que se crie uma estrutura institucional, com quadro técnico e recursos específicos, capaz de dar respostas às mazelas urbanas, por elas vividas mais intensamente (MARICATO, 2001, p. 79).

Fundamental para o equilíbrio ambiental, e, portanto, à qualidade de vida dos habitantes de qualquer núcleo urbano, é o tratamento adequado das bacias hidrográficas. Estas têm sido historicamente deixadas em segundo plano, tendo servido como receptáculo do sistema de esgoto e, por vezes, do lixo sólido e afetando a qualidade de vida de todos aqueles moradores que se situam ao longo delas. Nos últimos anos, embora seja possível perceber a realização de ações voltadas para sua recuperação e conservação, não se enfrenta a sua principal causa: a degradação do meio ambiente como um todo em função de interesses econômicos. Ao contrário, colocam-se como causas atitudes das classes mais pobres, como o hábito de jogar resíduos nos córregos e a construção de casas às margens de rios.

Como último pressuposto elencado por Maricato (2001, p. 80), deve o planejamento contar com políticas de curtíssimo, médio e longo prazo. Embora deva possuir proposições de longo prazo, não pode a ação do Poder Público se perder em previsões e deixar de responder a circunstâncias reais e imediatas. Deve a ação governamental estar preparada, ao mesmo tempo, para lidar com situações emergenciais, como as enchentes, e para desenvolver ações preventivas.

Ressalte-se, por último, que, ainda por lição de Maricato (2001, p. 81), nenhuma ação de planejamento, mesmo que baseada nesses pressupostos, estará apta a reverter a situação urbana hodierna se não enfrentar o que está no centro da questão urbanística: o fundiário e o imobiliário. Logo, o sucesso dessas ações depende muito da previsão e, destaque-se, da aplicação de instrumentos que tenham por objetivo a democratização do acesso à terra urbanizada e o combate à especulação imobiliária.

Verifica-se, a partir do acima exposto que, nos anos subsequentes à promulgação do texto constitucional, houve uma rápida e forte reapropriação do planejamento pelo movimento da reforma urbana. Isso se traduziu, primeiro, na construção de novos paradigmas para esse processo e, sobretudo, na reformulação da pauta de reivindicação do movimento, a qual passou a consistir na elaboração de uma base legal infraconstitucional que consolidasse a participação popular como requisito da elaboração dos planos diretores municipais. Essa reivindicação reverberou de tal maneira que foi inserido no Estatuto da Cidade, além de diversas diretrizes, um Capítulo exclusivamente dedicado à regulamentação do Plano Diretor, abraçando esse novo paradigma de planejamento que vinha sendo reivindicado.

A seguir, será realizada de forma pormenorizada uma análise da evolução do arcabouço jurídico pertinente ao planejamento urbano e aos planos diretores, bem como uma abordagem sintética das principais características metodológicas desta nova forma de planejar a cidade.

### 3.3 Planejamento urbano e planos diretores: aspectos jurídicos e metodológicos

Antes de se deter especificamente na dissecação da atual legislação relativa aos Planos Diretores, torna-se interessante dar relevo ao tratamento dispensado pela legislação brasileira ao processo de planejamento urbano.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, a atividade de planejamento era uma faculdade da administração, cabendo ao governante decidir pela sua realização ou não. Em função desse caráter, não havia qualquer sanção prevista para quem não o realizasse ou para aquele que o descumprisse. Quando era realizado, geralmente possuía a natureza jurídica de ato administrativo, vinculando com maior ênfase a atuação do Poder Público, posto que a esses atos não é permitida a imposição de sérias limitações à atuação dos indivíduos. No tocante ao seu conteúdo, não havia uma regulamentação que estabelecesse um mínimo a ser por ele abrangido.

Conquanto não houvesse essa obrigatoriedade, existia uma tentativa, por parte principalmente do governo federal à época do regime militar, de fazer com que os municípios passassem a se planejar. Um esforço realizado nesse sentido foi a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), autarquia que tinha como atribuição basicamente a elaboração e coordenação da política de planejamento local integrado, tendo competência, em função do art. 55 da lei que o instituiu, para estabelecer normas técnicas para a elaboração de planos diretores. Interessante destacar que, segundo o § 1º do mesmo artigo, aqueles municípios que não seguissem as normas estabelecidas pela SERFHAU estariam impedidos de receber recursos provenientes de entidades governamentais destinados a programas de habitação e urbanismo (BASSUL, 2005, p. 74).

Por diversas razões, essa tentativa foi frustrada. Somente com o advento da Carta Magna de 1988, esse cenário começou a se transformar. A partir da positivação do Capítulo referente à Política Urbana na Constituição, o planejamento urbano foi definido como o caminho de implementação da política de desenvolvimento urbano, posto que essa política teria por finalidade ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, caput).

O plano diretor foi considerado a peça chave desse processo de planejamento, tendo sido mesmo definido como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, segundo o § 1º do mesmo artigo. Foi estabelecido, também no art. 182, que estes planos são os responsáveis pela definição de quais as exigências fundamentais de ordenação da cidade que devem ser seguidas pela propriedade urbana para que ela cumpra sua

função social. Além disso, constarão no plano as áreas nas quais, em virtude do descumprimento da função social da propriedade, podem ser aplicados o parcelamento e edificação compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção em títulos da dívida pública.

Em função das atribuições a ele conferidas, institui a Constituição Federal a obrigatoriedade de sua elaboração para os municípios com mais de 20.000 habitantes. Como será visto mais a frente, esta obrigatoriedade foi estendida pelo Estatuto da Cidade a outros municípios, estabelecendo a lei um rol de situações que ensejam obrigatoriamente sua elaboração.

A matéria constitucional relativa ao planejamento urbano e aos planos diretores não fica restrita a esses dispositivos e instrumentos elencados. Deve-se observar que há princípios constitucionais que nortearão sua elaboração e implementação (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 80), como os princípios da igualdade, da justiça social, da função social da propriedade, das funções sociais da cidade, do desenvolvimento sustentável e da participação popular.

Na qualidade de princípios gerais do Direito Constitucional, os princípios da igualdade e da justiça social possuem aplicação específica também no campo da política urbana. Esta deverá ser executada de maneira a proporcionar a todos os habitantes um usufruto equitativo do espaço urbano, proporcionando uma cidade equilibrada, justa e democrática.

Acerca da função social da propriedade, abordar-se-á no momento da análise do tratamento que os planos diretores elaborados pelos municípios cearenses têm lhe dispensado.

Vinculado, pelo art. 182, de maneira genérica à garantia do bem estar de todos os habitantes, o princípio constitucional das funções sociais da cidade tem como paradigma hermenêutico o Direito à Cidade. Assim, elas

estaráo sendo respeitadas quando as políticas públicas forem voltadas para assegurar, às pessoas que vivem nas cidades, o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações (SAULE JÚNIOR, 2007, p. 53).

O princípio do desenvolvimento sustentável é outro vetor trazido pela Constituição para nortear o planejamento urbano. Ele nasce da vinculação que deve existir entre o desenvolvimento urbano, previsto no art. 182 da Carta Magna, e o direito ao meio ambiente, trazido pelo art. 225, de forma a garantir um desenvolvimento ambientalmente e socialmente equilibrado.

O desenvolvimento na cidade somente poderá ser considerado sustentável se estiver voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Pensar na melhoria do meio ambiente significa o pleno atendimento do objetivo de enfrentar as causas da pobreza, que afeta a maioria da população que vive nas cidades(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 45).

Por último, o princípio da participação popular decorre do preceito da democracia direta, estabelecida no art. 1º da CF, e da obrigatoriedade do município de promover a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, conforme estipulado no inc. XII do art. 29 do texto constitucional. Como será visto em outro momento, este princípio deve ser o balizador de todo o processo de elaboração ou revisão de um plano diretor, sob pena de inconstitucionalidade do plano elaborado.

Vê-se, diante dessa breve exposição, que a Constituição trouxe vários elementos interessantes no que diz respeito ao processo de planejamento urbano municipal. Este tratamento, todavia, não era suficiente, pois faltavam ainda melhores contornos jurídicos em relação ao conteúdo e aos reflexos da instituição de um plano diretor.

[Faltavam]definições que assegurassem a plena identificação de um regime jurídico do planejamento urbano. Não se sabia ainda qual o conteúdo mínimo que tal planejamento haveria de ter. Também não estavam estabelecidas as sanções jurídicas para o não cumprimento do dever de editar um plano diretor. Isto tudo sem falar na imprescindível regulamentação legal para adoção das medidas de implementação da função social da propriedade previstas no art. 182, § 4º, da Constituição Federal, que, enquanto não fora editada, deixou sem perspectiva de efetivação importante vertente da política urbana(CÂMARA, 2006, p. 320).

Somente é superada essa deficiência normativa com a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, o qual passou a regulamentar de maneira mais minuciosa as normas gerais relativas à política de desenvolvimento urbano e, por conseguinte, ao planejamento urbano.

Primeiramente, como principal instrumento utilizado pela municipalidade para a execução da política de desenvolvimento urbano, o plano diretor deve ser construído de maneira a obedecer aos princípios que norteiam essa mesma política. Nesse contexto, trouxe o Estatuto da Cidade como principais diretrizes: a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática das cidades; a ordenação e controle eficientes do uso do solo; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; e a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Entendida como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer; a garantia do direito a cidades sustentáveis, incluída no inciso I do art. 2º do Estatuto, introduziu definitivamente no ordenamento brasileiro o Direito à Cidade. Como destacado anteriormente, esse novo Direito Fundamental fortalece a luta pela democratização do espaço

urbano inclusive no processo de planejamento, o qual deverá consignar instrumentos que possibilitem a todos os cidadãos o usufruto equitativo da cidade e de seus serviços.

A diretriz do Estatuto que incorpora o conceito de “gestão democrática das cidades” garante a descentralização do governo das cidades e a introdução de mecanismos inovadores de gestão e participação cidadã. Objetiva com isso a socialização do poder, a inclusão nos processos decisórios de setores historicamente excluídos e o aumento da eficiência e da legitimidade na prestação de serviços públicos. Fica evidente, destarte, que o processo de planejamento urbano, por ser um processo político de deliberação acerca do projeto de desenvolvimento urbano da cidade, deverá ser realizado compulsoriamente de maneira participativa. Isso garantirá que o plano, além de refletir a realidade social, econômica, urbanística e jurídica da cidade, possua a legitimidade necessária para reverter o processo de produção espoliativo dessa.

A ordenação e o controle eficientes do uso do solo objetivam evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; o parcelamento do solo, a edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; e a deterioração das áreas urbanizadas. Essa diretriz possui aplicação direta através do plano diretor, pois neste é possível a previsão de instrumentos jurídicos e urbanísticos que ordenem e controlem o uso do solo com o objetivo de corrigir distorções do crescimento urbano.

Instrumentos para o monitoramento do uso do solo urbano possibilitam o rompimento da segregação das atividades, promovendo um modelo descentralizado que não produza periferias desestruturadas e vazios urbanos valorizados. Essa correção deve prever a (re)ordenação do uso e ocupação do solo mediante a regulação e controle de atividades incompatíveis ou inconvenientes, o monitoramento da capacidade de adensamento para a adequada utilização da infra-estrutura, a taxação punitiva da utilização inadequada e da retenção especulativa de imóveis urbanos, e a tomada de medidas que evitem a deterioração urbana e a degradação ambiental mediante mecanismos que possibilitem a manutenção do patrimônio edificado e natural (OSÓRIO, 2002, p. 53).

Já foi comentado que a ação planejadora do Estado já se constituiu mais uma forma de intensificação da exclusão social, tendo em vista o direcionamento de investimentos públicos segundo interesses de determinados grupos sociais, em geral aqueles com maior poder econômico e, portanto, influência política. Esses mesmos investimentos, que oneram o Poder Público e deixam de ser aplicados em obras destinadas às classes baixas, geram condições para que os empreendedores imobiliários tenham suas terras valorizadas sem qualquer investimento de sua parte. Além dessas situações, há outras em que os proprietários utilizam de maneira mais intensa a infra-estrutura urbana e os serviços públicos oferecidos em função da obtenção de maiores lucros, deixando que a coletividade, através do Poder Público,



arque com esses ônus, caso de empreendimentos como *shopping centers*. No intento de coibir essas práticas, foi positivada como diretriz a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, que

significa que os proprietários que utilizarem com mais intensidade o potencial referente à capacidade de infra-estrutura urbana e, por esse fato, se beneficiam, deverão, em contrapartida, devolver para a coletividade parte da riqueza gerada pelo seu empreendimento (OSORIO, 2002, p. 55).

Essa devolução é ponto chave para a reversão do modelo de desenvolvimento tradicionalmente adotado, que proporciona a apropriação privada do espaço urbano, produzido coletivamente. Faz-se necessário, para tanto, que o processo de planejamento incorpore essa intenção de resgate da valorização imobiliária, utilizando-se de instrumentos como a contribuição de melhoria.

Por último, o plano diretor deve ter como preocupação a previsão de diretrizes e instrumentos que possibilitem a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Não se concebe mais uma política habitacional que esteja unicamente voltada à remoção de famílias de áreas ocupadas e produção de novas moradias para elas. Hoje se entende que muito mais interessante, e mais justo, diga-se de passagem, do que a remoção para conjuntos habitacionais, distantes dos centros urbanos, é a regularização fundiária de ocupações urbanas consolidadas. A possibilidade de integração dos moradores desses assentamentos à cidade, tendo seu direito à moradia efetivado, é muito mais viável através da regularização jurídica, urbanística e social do que pela construção de outras moradias em outras localidades, com as quais, inclusive, o morador muitas vezes não possui qualquer vínculo. O plano diretor deve prever instrumentos que possibilitem isso, como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, além de estabelecer diretrizes que norteiem a formulação de uma política habitacional que inclua a regularização fundiária como uma de suas vertentes.

Deve-se observar que as diretrizes acima expostas devem nortear não somente a elaboração do plano diretor, mas também sua implementação. Constituem, portanto, vetores para a interpretação do próprio plano no momento da aplicação prática dos instrumentos previstos por ele.

A aplicação pelos Municípios do plano diretor, da operação urbana consorciada, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir tem que atender a essas diretrizes como a de combater a especulação imobiliária, da gestão democrática da cidade, da implementação do direito à cidades sustentáveis, da promoção da urbanização e regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda.

A possibilidade de uso desses instrumentos pelos Municípios contrariando as diretrizes gerais da política urbana, poderá ser questionada até por via judicial, em razão do pleno desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano e às normas constitucionais da política urbana (SAULE JUNIOR, 2002, p. 85).

Mais do que somente diretrizes a serem seguidas, o Estatuto da Cidade preocupou-se em tratar também de aspectos práticos relativos aos planos diretores, buscando traçar um perfil jurídico do instrumento. Foram definidos: o rol de situações que ensejam obrigatoriamente a elaboração de planos diretores; requisitos para sua aprovação, como seu processo de elaboração, sua abrangência e o formato que deve assumir; e o conteúdo mínimo que deve ser por ele abordado.

Embora a Constituição Federal já trouxesse que os municípios com mais de 20.000 habitantes estariam obrigados a elaborar seus planos diretores, o Estatuto da Cidade repetiu, no inciso I de seu art.41, esta regra. O Estatuto, contudo, foi mais ousado, elencando além dessa situação, outras hipóteses em que os municípios teriam o dever de elaborar planos diretores.

Alguns juristas entendem que isso seria inconstitucional, pois somente a Carta Magna estaria apta a impor obrigações a entes federados que são política e administrativamente autônomos, como os municípios. Para eles, nunca uma lei federal teria força para impor tal obrigação, sendo considerados, portanto, os incisos II, IV e V do art. 41 do Estatuto da Cidade inconstitucionais.

Essa, todavia, não é a única interpretação possível. Além da autonomia dos entes federados, a Constituição também instituiu um sistema de repartição de competências legislativas, na qual cabe à União a elaboração de normais gerais de Direito Urbanístico. Nesse sentido,

Parece possível depreender do sistema constitucionalmente concebido de divisão de competências em matéria de direito urbanístico que haveria espaço para a instituição de regras quanto à obrigatoriedade do plano diretor, tais quais as que foram previstas no Estatuto da Cidade. Deveras, cabe à União editar normais gerais sobre a matéria, inclusive disciplinando a edição do plano diretor. Dentro desta competência geral, a lei editada pela União chega a dizer em que efetivamente consiste o plano diretor, além de estabelecer muitas outras características de regime jurídico que a ela compete disciplinar. Com base em tais diretrizes, que somente a lei federal pode estabelecer (porque são gerais e aplicáveis a todos os Municípios do território nacional), ela também pode remodelar o rol de entidades sujeitas a, obrigatoriamente, editar tal plano. A nova previsão deve, por óbvio, guardar coerência com a diretriz geral adotada pelo Estatuto, inclusive e principalmente no que toca ao conceito de plano diretor que foi abraçado. A previsão constitucional, nessa perspectiva, serviria apenas como o limite mínimo a ser seguido, ou seja, não seria possível contrariar o dispositivo constitucional, desobrigando quem já estava obrigado a editar um plano, mas seria possível complementar o rol de entidades obrigadas, estendendo a obrigatoriedade a novas figuras além daquelas já mencionadas na Constituição (CÂMARA, 2006, p. 327).

As novas obrigações criadas pelo Estatuto são para os Municípios que, mesmo com menos de 20.000 habitantes, sejam: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II); onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (art. 41, III); integrantes de

áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV); e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V).

Quando se pensa em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, é impossível deixar de lembrar a elevada densidade demográfica existente nessas formas de organização e a inter-relação que os municípios nelas situados possuem entre si. Assim, embora algum município integrante de uma delas tenha porventura menos de 20.000 habitantes, ele está inserido num contexto de concentração urbana muito forte, fazendo-se necessária uma atividade de planejamento. Foi exatamente a partir desse entendimento que o Estatuto da Cidade criou a obrigatoriedade para esses municípios de elaborarem seus planos diretores. Destaque-se que, mais do que cada município tenha seu plano diretor, é interessante que a atividade de planejamento dos municípios que integram uma mesma região ou aglomerado sejam feitas de maneira integrada, o que pode ser feito através de um consórcio intermunicipal.

Similar a essa foi a concepção das hipóteses positivadas nos incisos IV e V, que também ensejam a obrigatoriedade. Nesses casos, verifica-se a iminência de alguma interferência profunda na produção do espaço urbano, seja em função de um grande empreendimento cujos impactos ambientais possam ser significativos ou em função do desenvolvimento em larga escala de atividade turística que justifique sua definição como “área de especial interesse turístico”.

A última situação em que o Estatuto exige a elaboração de plano diretor é para municípios que pretendam utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF. Isso decorre do próprio texto constitucional, que traz

Art. 182 – [...]

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica **para área incluída no plano diretor**, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (grifo do autor).

Vê-se, dessa forma, que o próprio dispositivo constitucional restringe a aplicação dos referidos instrumentos somente às áreas delimitadas no plano diretor, sendo este compulsório, por via de consequência, para os municípios que pretendem se utilizá-los.

Quanto à obrigatoriedade de elaboração, ainda se impõe que seja analisada a questão dos prazos estabelecidos para o cumprimento desse mandamento legal. Em seu art.

50, o Estatuto prescrevia um prazo de 5 anos a partir da sua entrada em vigor para que os municípios que não possuíam plano diretor o elaborassem e para aqueles que já possuíam o revisassem de acordo com os requisitos constitucionais e legais por ele trazidos. Esse prazo esgotou-se em outubro de 2006, tendo sido descumprido por inúmeros municípios. Em função disso, foi editada a lei nº 11.673 de 2008, que, alterando o texto do Estatuto e declarando que seus efeitos retroagiriam a outubro de 2006, estendeu esse período até 30 de junho de 2008. Mesmo com esse novo prazo, há diversos municípios que ainda não conseguiram finalizar a elaboração ou revisão de seus planos diretores, inclusive grandes metrópoles como Fortaleza e Recife.

Esse prazo, contudo, foi estabelecido somente para aqueles municípios que possuíam mais de 20.000 habitantes ou que integrassem aglomerados urbanos ou regiões metropolitanas. No tocante ao prazo que caberia aos outros municípios obrigados a essa elaboração, o Estatuto é silente. Interessante posicionamento a respeito dessa lacuna é o de Câmara (2006, p. 328), para quem, longe de inexistir um prazo para essa elaboração, as cidades que se enquadram nas outras obrigações devem editar o plano tão logo a condição prevista em lei se perfaça.

Finalmente, cumpre observar que, em caso de descumprimento de qualquer dessas obrigações comentadas acima, há sanções legais previstas para os agentes públicos responsáveis pelo seu adimplemento. A edição do plano, primeiramente, é uma obrigação funcional legalmente estabelecido, cujo descumprimento, conseqüentemente, dá azo às punições previstas para outras infrações cometidas ordinariamente por agentes públicos. Ao lado dessa sanção ordinária por descumprimento de dever funcional, o Estatuto tipificou, no art. 52, outras condutas específicas que caracterizam atos de improbidade. Como exemplos, têm-se a conduta de prefeito que impeça ou deixe de garantir os mecanismos de divulgação e participação popular na elaboração do plano diretor (inc. VI) ou quando deixe de tomar providências no sentido de aprovar ou revisar o plano nos prazos estabelecidos pela referida lei (inc. VII).

Não se encontra no Estatuto uma descrição minuciosa de um modelo a ser seguido para a elaboração dos planos diretores. Há um parâmetro mínimo, todavia, que deve orientá-lo em todas as etapas e que é atualmente um dos mais importantes requisitos de validade dos planos, sendo inclusive preconizado pela própria Constituição em seu art. 29, inciso XII – a participação popular.

Como examinado anteriormente, este requisito atual do planejamento urbano brasileiro tem por finalidade tentar quebrar com uma tradição tecnocrática de elaboração de

planos. Neste paradigma tradicional, os planos eram elaborados por técnicos em gabinete, sem qualquer participação da sociedade; e consistiam em verdadeiras abstrações descoladas da realidade. Eram tentativas de impor uma racionalidade ao espaço urbano através de intervenções físicas, as quais, ao fim, beneficiavam unicamente as classes mais abastadas, relegando a população pobre à exclusão e, por conseguinte, à informalidade.

Hoje se tenta substituir essa lógica por um planejamento em que se dê voz a todos os habitantes daquela localidade, fazendo com que o plano reflita a realidade local e seja comprometido com as necessidades de toda a sociedade. Nesse sentido, “o planejamento participativo deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade” (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 88).

Busca o Estatuto, em função desses objetivos, estabelecer algumas regras que constituem um mínimo a ser seguido na elaboração dos planos diretores. No Capítulo dedicado por ele a esse instrumento, determina que

Art. 40 – (...)

§ 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

De início, o próprio *caput* do parágrafo em questão já traz duas disposições que merecem ser observadas. Primeiramente, as disposições trazidas pelos seus incisos devem ser observadas tanto na elaboração do plano como na fiscalização de sua implementação, sendo incorporadas, portanto, como práticas a serem constantemente utilizadas pelo Poder Público municipal no processo de monitoramento da implementação do plano diretor. A segunda observação concerne aos responsáveis por cumprir tais determinações. Estabelece o artigo que caberá ao Poder Executivo e, igualmente, ao Legislativo garantir a participação da população no processo. Se o processo de elaboração da proposta de plano que é entregue à Câmara Municipal para votação deve incluir a efetiva participação da população, o processo legislativo, de maneira inédita, também deve ocorrer da mesma maneira.

De acordo com o inciso I, a realização de audiências públicas se torna obrigatória para que o plano diretor seja aprovado. Essas audiências devem possibilitar a participação de todos os interessados, posto que, em face do princípio da igualdade,

não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, qualquer pessoa humana e em especial os grupos sociais marginalizados tem o direito de participar do processo de planejamento municipal, portanto do processo do plano diretor (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 91).

Poder-se-ia imaginar, a partir da leitura do texto do Estatuto, que qualquer reunião promovida pelo Poder Público poderia ser considerada uma audiência pública, apta a cumprir o comando normativo. Essa interpretação, contudo, não procede. Deve-se ter em mente que, mais do que um direito de prestação negativa do Estado, a participação exige uma prestação positiva por parte deste. Cabe ao Estado, dessa forma, não somente abster-se de impedir a entrada de qualquer cidadão aos espaços de discussão das políticas públicas, mas também agir no sentido de realmente possibilitar a participação dos interessados. Isso, numa interpretação razoável do dispositivo à luz do princípio da participação popular, deve obrigatoriamente influenciar, por exemplo, na escolha dos locais e horários a serem realizadas as audiências, na estrutura disponível para estas e na publicidade dada à sua realização, dentre outras tantas variáveis que devem ser cuidadosamente analisadas.

Consigne-se, ainda, que há uma Resolução emitida pelo Conselho das Cidades (ConCidades) que dá recomendações e orientações de como devem ser realizadas tais audiências. Explique-se, por oportuno, que o ConCidades, em face do art. 1º do Decreto Presidencial nº 5.790 de 2006, é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Segundo o inciso IV do art. 3º deste Decreto, o Conselho possui como uma de suas competências “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano”.

Considerando tal competência, o Conselho elaborou a Resolução nº 25, através da qual emitiu orientações acerca de diversos aspectos do processo de elaboração e revisão de planos diretores. Um desses aspectos consiste em recomendações acerca da metodologia de construção das referidas audiências.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Assim, estabeleceu-se: os objetivos dessas audiências – informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano; as formas possíveis de convocação – por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local; a estrutura mínima a ser garantida – locais e horários acessíveis à maioria da população; o amplo acesso a todos os interessados, independente da comprovação de qualquer qualificação; e a necessidade da sistematização de todos os debates ocorridos durante sua realização.

Nos incisos II e III do § 4º do art. 40, o Estatuto determina que deve ser assegurada a publicidade ao processo e a todos os documentos e informações produzidos durante ele, bem como garante o acesso amplo de qualquer interessado a esses mesmos documentos.

A participação popular tem como pressuposto o respeito ao direito à informação, como meio de permitir ao cidadão condições para tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser executadas para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A participação do cidadão no planejamento da cidade pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida da cidade (atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano) (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 92).

No processo de elaboração do plano diretor, logo, é imprescindível o acesso do cidadão a qualquer informação relevante para a tomada de decisões. Além disso, também é fator essencial à participação da sociedade a publicidade quanto aos momentos e etapas de todo o processo. Nesse diapasão, dispõe a Resolução nº 25 do ConCidades

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

- I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

A atenção dada a esse quesito deve ser a maior possível, pois é verdadeiramente crucial ao processo de planejamento participativo que este possa contar com a maior adesão possível dos cidadãos. A mobilização da comunidade, que realmente pode dar um conteúdo inovador e legítimo ao plano de modo que ele possa reverter a lógica excludente de produção da cidade, depende de sobremaneira da publicidade dada ao processo.

Feitas essas considerações acerca dos requisitos trazidos pelo Estatuto para a validade do processo de elaboração/revisão, percebe-se que a lei realmente não traz um detalhamento da metodologia a ser utilizada nesse processo, como já salientado anteriormente. Faz-se interessante, então, tentar esboçar uma proposta metodológica, tendo por base a Resolução nº 25 do ConCidades e o conteúdo trazido por alguns manuais do

Ministério das Cidades (2005) e, de maneira um tanto concisa, por alguns autores (SILVA, 2006; CÂMARA, 2006).

Embora não existam fórmulas prontas para o planejamento urbano, o qual deverá ocorrer lastreado na realidade municipal, há entre as fontes utilizadas um consenso em torno da existência de algumas etapas básicas na elaboração de um plano diretor. Mesmo com enfoques e níveis de detalhamento diferenciados, elas apontam a existência de uma fase de conhecimento da realidade municipal; outra em que se pactuam prioridades e se constroem objetivos a serem seguidos pelo plano; uma terceira em que, a partir desses objetivos e prioridades, definem-se instrumentos a serem implementados para sua consecução; e uma última na qual acontece o processo legislativo, que confere juridicamente vida ao plano.

Câmara(2006, p. 330) analisa somente os aspectos legais trazidos pelo Estatuto para a elaboração do plano, prescindindo de qualquer avaliação sobre metodologia de elaboração.

Silva (2006, p. 143-146), conquanto ainda mais atrelado a uma perspectiva técnica de elaboração, traz alguns elementos metodológicos, baseados na metodologia proposta por Jorge Wilhelm em seu livro “O Substantivo e o Adjetivo”, que podem ser utilizados para nortear essa análise. Para Silva, na esfera do Poder Executivo, na qual é formulada a proposta de plano entregue à Câmara de Vereadores para votação, há a incidência de quatro etapas de construção do plano.

Na primeira etapa, realizar-se-ia um **estudo preliminar**, no qual se avaliaria de forma breve a situação e os problemas de desenvolvimento da cidade. Baseadas nisso, seriam escolhidas quais dimensões da realidade urbana seriam pesquisadas de maneira mais profunda na etapa seguinte e, portanto, qual o direcionamento da política de planejamento municipal.

Em função dessas escolhas, seria levado a efeito um **diagnóstico**. Nesta etapa, o objetivo seria identificar: os problemas existentes na área a ser transformada; as necessidades que se pretende atender; e os tipos de atuação a serem desenvolvidos para esse atendimento. Isso, portanto, deveria ser realizado sob dois enfoques temporais: uma análise retrospectiva, em que são identificadas as raízes dos problemas em foco; e uma análise prospectiva, em que se realiza uma projeção da evolução destes problemas e se ressaltam os meios passíveis de solucioná-los. Como forma de realização destes estudos, Silva (2006, p. 145) propõe a integração de diversos métodos – de desenvolvimento histórico; de mapeamento cadastral; de quantificação universal; e o da leitura direta das estruturas urbanas. Segundo o jurista, somente “a combinação equilibrada dos métodos dará sempre bons resultados para o



conhecimento da *estrutura urbana* existente e a projeção do modelo que se quer obter com as transformações planejadas” (grifo no original).

Na sequência, visando a estabelecer um conjunto de orientações a ser seguida na solução dos problemas identificados, dever-se-ia elaborar um **plano de diretrizes**. Determinar-se-iam os rumos a serem seguidos através do estabelecimento de metas a serem atingidas.

A última etapa que antecederia a formulação da lei seria a **instrumentação do plano**. Nesta fase, seriam elaborados os instrumentos e as medidas necessárias ao atendimento das metas estabelecidas anteriormente. Para o doutrinador,

Trata-se do plano propriamente dito, compreendendo relatório, mapas, quadros, propostas de transformação e tudo que a realidade existente aconselhar, como previsão de recursos técnicos, humanos e financeiros necessários à implementação e execução do plano a curto, médio e longo prazos (SILVA, 2006, p. 146).

Obrigatoriamente, hoje, o plano diretor deve se consubstanciar numa lei, pois assim prescrevem o § 1º do art. 182 da CF “O plano diretor, **aprovado pela Câmara Municipal**, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e o art. 40 do Estatuto “O plano diretor, **aprovado por lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (grifos do autor). Terminada, por conseguinte, a fase da sua elaboração no âmbito do Poder Executivo, deve ser criado projeto de lei a ser apreciado pela Câmara Municipal.

Apesar de o Estatuto trazer requisitos para a elaboração da proposta encaminhada para a Câmara e de garantir a participação da população quando de sua apreciação; observa Silva (2006, p. 146) que o processo legislativo a ser seguido é aquele estabelecido pela Lei Orgânica do Município, a qual também é responsável por definir se o plano diretor deverá ser uma lei complementar ou uma lei ordinária.

Anota, ainda, que é possível que o plano seja aprovado com ou sem emendas ou mesmo completamente rejeitado. Alerta, entretanto, que esta última possibilidade deve ocorrer somente em casos de extrema necessidade, ou seja, absoluta inaceitabilidade técnica, inexequibilidade ou inviabilidade. O mais comum, supostamente, é que sejam feitas emendas ao projeto com a intenção de aperfeiçoá-lo, devendo ser evitadas aquelas que “o desfigurem, lhe quebrem a coerência ou o tornem inexequível, ou de mera satisfação de interesse individual ou em detrimento do interesse público” (SILVA, 2006, p. 147).

Observa-se, através de uma leitura crítica da proposta trazida por Silva, que persistem certos ranços tecnocráticos que não foram completamente vencidos com a

positivação do Estatuto. Mesmo sendo mencionada como requisito para aprovação do plano, é dada pouca ênfase à participação popular como dimensão do processo, havendo ainda uma grande valorização do trabalho técnico.

Percebe-se, dessa maneira, que é possível realizar um planejamento tradicional dentro das exigências legais, sendo necessário um grande trabalho de desmistificação da atividade planejadora e a difusão de uma concepção democrática e participativa. Nesse diapasão, citam-se duas importantes iniciativas para fomentar a realização de práticas inovadoras: a elaboração do manual “Plano Diretor Participativo – Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos” pelo Ministério das Cidades, que condensou o conteúdo da capacitação fornecida pelo Ministério através da campanha nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”; e a edição da Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, que já foi mencionada anteriormente. A seguir será feita uma abordagem da metodologia sugerida pelo Ministério à luz das recomendações e orientações do ConCidades.

Inicia-se o planejamento a partir da formação do Núcleo Gestor do processo, segundo o que determina a Resolução de nº 25 do ConCidades:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

Assim, o Núcleo Gestor deve ser composto por representantes do poder público e da sociedade civil, de maneira a expressar a diversidade dos segmentos sociais existentes na cidade. A necessidade de que seja criado na primeira etapa do planejamento advém das atribuições que ele terá:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 46).

Será sua responsabilidade, portanto, a condução de todo o processo. Dentre outras atividades preparatórias, caberá a ele: elaborar cronograma detalhado, aproveitando as agendas do governo e dos atores sociais; e o planejamento das atividades de mobilização social, de comunicação social e de capacitação dos gestores públicos e atores sociais.

O planejamento dessas ações é essencial, pois elas deverão ocorrer durante todo o processo. A necessidade dessa constância advém do fato de que são essas ações/atitudes que

possibilitarão uma maior adesão da sociedade e que garantirão, conseqüentemente, o sucesso do plano.

Nesse sentido, ganham destaque, primeiramente, as ações de sensibilização e de mobilização. Não se pode esperar que os cidadãos, que em sua maioria nunca ouviram falar a respeito de planos diretores, compareçam às atividades e espaços de discussão de maneira espontânea. É preciso despertar o seu interesse pelo tema, demonstrando a importância do planejamento da cidade para suas vidas e incentivando sua participação.

O primeiro passo de qualquer mobilização consiste em pensar qual o público que se quer mobilizar. É necessário que no planejamento urbano municipal estejam presentes pessoas que representem as diversas classes e segmentos sociais. Há que se considerar, contudo, que as classes médias e altas têm uma maior capacidade de auto-organização para a defesa de seus interesses, ao contrário da população mais pobre. Devem as ações de mobilização, deste modo, estar voltadas prioritariamente para os segmentos sociais que tradicionalmente foram excluídos dos processos de decisão e privados do acesso aos direitos urbanos. Nesse sentido, dispõe a Resolução nº 25 do ConCidades

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Feita essa definição do público a ser mobilizado, passa-se a planejar a mobilização. Primeiramente, mapeiam-se os atores sociais presentes no município – movimentos sociais, ONGs, entidades de classe, institutos de pesquisa, etc.; identificando-se as formas em que se organizam e como se distribuem espacialmente na cidade.

Nessa etapa busca-se, ainda, elencar e aproveitar os canais de participação já existentes na estrutura municipal como forma de potencializar a participação e integrar as políticas existentes. Torna-se importante, principalmente a articulação com o processo participativo de elaboração do orçamento, tendo em vista a obrigatoriedade, trazida pelo Estatuto da Cidade no § 1º do art. 40, de que as ações construídas no processo de planejamento sejam inseridas no orçamento municipal para que possam ser executadas. Relativamente à integração desses processos, a Resolução do ConCidades estabelece:

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Baseadas nesse mapeamento de atores e espaços, torna-se viável elaborar as estratégias específicas de mobilização que serão levadas a efeito até a última etapa. Articula-se, tendo em vista a especificidade local e o objetivo de cada momento, diferentes

mecanismos, como a realização de reuniões, grupos de trabalho, plenárias e audiências públicas.

É imperioso destacar que, no momento da concepção desses mecanismos, deve-se procurar garantir a diversidade sob diferentes aspectos. Numa acepção espacial, ela se traduz na necessária participação de representantes de diferentes localidades. No tocante à diversidade relativa aos segmentos sociais, devem ser mobilizados representantes, por exemplo, do movimento de mulheres, do movimento indígena, do movimento LGBT, do movimento de juventude, dentre outros. Merece destaque a necessidade de mobilizar a Câmara de Vereadores e os próprios parlamentares, com o intuito de que se envolvam na construção da proposta e legitimem também o que for pactuado pela sociedade, diminuindo o risco de que isso possa a ser desvirtuado quando da sua votação no plenário.

Saliente-se que, além de buscar a inserção desses diferentes atores nos espaços gerais de discussão promovidos, recomenda-se que existam espaços específicos e diferenciados que permitam a eles expressarem livremente suas percepções e opiniões e que façam com que se sintam verdadeiramente valorizados e incluídos no processo decisório. Essa recomendação também está inserida na já citada Resolução do Conselho das Cidades, que acrescenta, ainda, a necessidade de realização de debates sobre temas específicos – transporte, mobilidade, etc.; bem como que ocorra a descentralização desses espaços, como traz em seu art. 5º:

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Tão importante quanto as estratégias de mobilização, e constituindo inclusive ferramenta dessa, são as ações voltadas para a comunicação social do processo. Essas ações devem ser utilizadas para dar publicidade a todas as etapas do processo, principalmente aos eventos de destacada importância – lançamento do processo, aprovação do projeto de lei a ser encaminhado para a Câmara, etc. Para tanto, devem ser considerados os diferentes meios de comunicação, não somente a mídia de massa. Podem e devem ser utilizados veículos como jornais de bairro, rádios comunitárias e blogs da internet; tentando-se sempre adequar a linguagem e alcançar os diferentes segmentos sociais.

Embora gozem de verdadeiro destaque no planejamento participativo, a mobilização e a comunicação perdem seus efeitos práticos se não for muito bem trabalhada outra atividade exaltada nessa concepção: a capacitação constante de técnicos e da sociedade.

Os objetivos da capacitação voltada para os técnicos são, basicamente, discutir e difundir uma concepção democrática de planejamento e gestão e proporcionar subsídios para que saibam operacionalizar os novos instrumentos de política territorial. Somente dessa maneira eles estarão aptos para contribuir na realização da leitura técnica do espaço urbano municipal, na elaboração de propostas durante o processo de pactuação e instrumentação do plano e, por fim, na implementação do que for por este determinado.

Tendo por finalidade a qualificação da intervenção propositiva dos diversos atores sociais no processo de planejamento, a capacitação voltada para a sociedade civil exige vários cuidados, sob pena de tornar-se inútil. Primeiro, deve ser o processo de capacitação uma constante ao longo da construção do plano, para que fiquem claros os objetivos de cada etapa, a metodologia utilizada e o papel exercido por cada um naquele momento. Em segundo lugar, é de suma importância que a linguagem utilizada seja acessível a todos, trabalhando-se os conteúdos do Plano Diretor Participativo de forma que todos possam conscientemente opinar e deliberar acerca de cada pormenor seu, entendendo o significado político do processo e de cada decisão nele tomada.

Para construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios é necessária uma ação estruturada de mobilização social. É preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 44).

Realizadas as devidas considerações acerca de como deve ser efetuado o planejamento dos processos de mobilização, de comunicação e de capacitação; deixa-se a fase preparatória e adentra-se especificamente nas etapas de construção do plano.

Não há como se planejar a cidade sem conhecê-la. A partir desse pressuposto, o planejamento participativo inicia suas atividades “lendo” o espaço urbano, apreendendo principalmente as desigualdades nele encontradas e as práticas que as perpetuam. O objetivo dessa etapa de leitura da cidade

é visualizar a “cidade que temos”, a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, e com o cuidado de “especializar” as questões, quer dizer: de descrevê-las no espaço, de modo que possam ser mapeadas, esse é o meio pelo qual se constrói uma leitura que retrate de forma mais fidedigna a realidade vivida da cidade (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 48).

Como forma de cumprir com esse intento, tem sido realizadas duas leituras, que, embora sejam diferentes em seu escopo, complementam-se e entrelaçam-se. A **leitura técnica** está mais voltada para o conhecimento das potencialidades e vulnerabilidades do meio físico; para a análise da distribuição da população no território, considerando as suas condições socioeconômicas; para a evolução do mercado imobiliário do município e sua forma de funcionamento; para a verificação da estrutura fundiária e da situação da infra-estrutura

urbana; e para o levantamento de toda a legislação – municipal, estadual e federal – incidente na localidade e como ela se relaciona com a produção do espaço. Já a **leitura comunitária** tem por escopo contextualizar politicamente os dados levantados na leitura técnica, espacializando os resultados obtidos e revelando os conflitos entre as formas de uso e ocupação do solo. Observa-se que, num primeiro momento, a leitura técnica serve de base para iniciar a discussão acerca da cidade realizada na leitura comunitária. A seguir, esta leitura fornecerá elementos sociopolíticos que instrumentalizarão a interpretação dos dados obtidos na leitura técnica, havendo uma alimentação mútua entre ambas.

Dessa leitura da cidade real, emergirão “os principais dilemas, conflitos e entraves que impedem o desenvolvimento urbano democrático, justo e equilibrado do município” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Podem surgir, por exemplo, conflitos entre o direito à moradia e a necessidade de conservação do meio ambiente ou a concentração de lotes vagos nas áreas centrais *versus* a expansão das periferias em áreas sem infra-estrutura. Supervisionada pelo Núcleo Gestor, caberá à Administração Municipal sistematizá-los, integrando os elementos colhidos nas duas leituras.

Em cima dessa sistematização, os atores envolvidos discutirão as estratégias a serem adotadas para a transformação daquele cenário identificado. Eles pactuarão os temas prioritários e definirão os eixos estratégicos sobre os quais o plano se debruçará.

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ter um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 40).

Alguns questionamentos poderão nortear essa discussão (MINISTERIO DAS CIDADES, 2004, p. 49): quais são os conflitos de interesse que foram identificados na leitura da cidade; quais os caminhos a trilhar para transformá-la; que objetivos guiarão o planejamento para que se alcance a situação desejada; quais os programas e projetos a serem executados para se atingir o desenvolvimento pretendido; dentre outros. Ao fim do debate, deverá estar claro aos envolvidos quais os principais dilemas e conflitos a serem enfrentados, os objetivos que se tem no enfrentamento a estes temas e quais as estratégias que serão utilizadas. Num exemplo esclarecedor,

Tema: Esvaziamento econômico e populacional do município.

Objetivo: Criar condições para gerar emprego e renda, e reverter o processo.

Estratégias: Definir e assegurar espaços nos quais se possam desenvolver atividades econômicas rurais e urbanas, geradoras de oportunidades de emprego e renda; simplificar a legislação; requalificar imóveis desocupados para micro e pequenas empresas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 28, grifos no original).

Consolidado esse pacto em torno dos temas e estratégias, chega a hora de se definirem os instrumentos a serem inseridos no plano. Constituindo “ferramentas que viabilizam as intenções expressas no plano diretor”(MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 29), os instrumentos devem estar estreitamente vinculados aos temas e objetivos elencados. Não pode haver, portanto, instrumentos não vinculados a propostas, propostas sem instrumentos, instrumentos contraditórios ou sem delimitação espacial. Qualquer uma dessas situações, seja por inviabilizar a utilização do instrumento ou por deixar que haja propostas sem meio para ser atingida, reduzirá a capacidade de intervenção do plano, comprometendo sobremaneira sua eficácia.

Evidente que, nessas duas últimas fases, existirão momentos de tensões e disputas, revelando conflitos subjacentes à produção do espaço. Isso, todavia, não deve ser encarado negativamente, desde que sejam trabalhados através do diálogo franco e de maneira pública, sem negociações escusas.

Ao final dessa etapa de discussões e pactuações, deve haver um evento em que sejam finalizados as propostas e deliberações acerca do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores. Este momento será o símbolo maior do novo pacto que se busca estabelecer na cidade em torno do seu desenvolvimento, demonstrando aos parlamentares que o que lhes é encaminhado foi fruto de uma intensa mobilização social e que devem ser cuidadosos em qualquer alteração proposta. Interessante observar que isso foi inclusive recomendado pelo ConCidades em sua Resolução nº 25:

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

- I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;
- II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;
- III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;
- IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Uma armadilha a ser evitada é a desmobilização da sociedade que pode ocorrer após a entrega do projeto de lei. Nada do que foi pensado, discutido e pactuado terá qualquer validade se não for aprovado pelos vereadores. Embora a Câmara tenha por obrigação, em função de previsão do Estatuto da Cidade comentada anteriormente, garantir a participação da sociedade nos momentos de discussão sobre o plano não está o Parlamento vinculado a aprovar o projeto. Somente a articulação da sociedade pode assegurar a manutenção do conteúdo da proposta encaminhada.

Por fim, cumpre destacar que toda essa metodologia apresentada, mesmo que utilizada, por si só não atesta a democracia do processo de planejamento. Como será visto no

momento da análise do processo ocorrido em Fortaleza nos últimos anos, há situações em que, sob discursos e métodos considerados democráticos, podem ser dissimuladas práticas autoritárias.

O conteúdo do plano diretor variará muito em função da realidade enfrentada em cada município. Cidades que contam com problemas e conflitos mais complexos exigirão um plano que disponha de diversos eixos e ações estratégicas, prevendo-se instrumentos de concretização. Há outras que não terão a mesma necessidade, bastando um plano mais simples, o qual prescindirá de diversos instrumentos urbanísticos ou jurídicos.

Apesar disso, o próprio Estatuto da Cidade e a Resolução nº 34 do ConCidades buscaram estabelecer um conteúdo mínimo que deveria ser contemplado pelos planos diretores. Isso ocorreu em função de que essa legislação, como será visto no próximo capítulo quando da análise do plano diretor de São Benedito, desconsidera, por várias vezes, as diversidade de realidades vivenciadas nas cidades brasileiras. Como fruto de um processo histórico de reivindicação de movimentos sociais urbanos, o Estatuto da Cidade reflete as exigências desses atores, os quais ganham vida, principalmente, em grandes centros urbanos. Saliente-se, igualmente, que

A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte de seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão urbana ou de falta expressiva de moradias, características dos municípios de médio e grande porte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 68).

Recordando-se o que já foi explicado anteriormente, o resgate do plano diretor como principal instrumento de implementação da política de desenvolvimento urbano se deu durante a Assembléia Constituinte, como forma de preservar a positividade das funções sociais da cidade e, principalmente, da propriedade sem lhes dar, contudo, um conteúdo. Assim, cabe ao plano diretor, destacadamente, definir os parâmetros balizadores do cumprimento da função social da propriedade urbana e das funções sociais da cidade. Isso será feito, inicialmente, a partir da definição pelo plano da destinação que cada porção do território municipal deve ter, ou seja, consolidando no plano diretor toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município (art. 2º e 3º da Resolução nº 34 do ConCidades). Outra previsão chave para a verificação do cumprimento da função social é a definição dos critérios para a caracterização de imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados e a sua respectiva espacialização.

A aplicação de instrumentos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação-sanção dependem dessa



definição e de sua espacialização. Esse é o principal motivo de o Estatuto, no inciso I do art. 42, determinar que o plano deve conter a “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, **considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização**” (grifo do autor). Ressalte-se que essa delimitação é matéria, segundo alguns autores, verdadeiramente obrigatória. Para Câmara (2006, p. 332), “apesar de ser facultativa a adoção da medida pelo Poder Público Municipal, a delimitação das áreas possivelmente atingidas deve ser necessariamente estabelecida no plano diretor”. Saule Júnior (2002, p. 113) vai mais longe, afirmando que “o Município nas hipóteses mencionadas [de não atendimento da função social da propriedade] tem a obrigação e não a mera faculdade de utilizar os instrumentos”.

Quanto aos parâmetros a serem observados na delimitação (grifados acima), cumpre explicar que significam, por exemplo, potencializar o uso e ocupação do solo em áreas adensáveis, “aquelas onde as condições do meio físico e a disponibilidade de infraestrutura instalada permitem a intensificação do uso e ocupação do solo” (SAULE JÚNIOR 2002, p. 110). Sobre o critério da “demanda para utilização” anote-se que não se fala em demanda de mercado, mas em demandas sociais, ou seja, quando se está diante de um quadro em que o interesse público clama pela utilização daquela determinada área para o atendimento de uma necessidade social, como a produção de habitação de interesse social.

Outro ponto destacado pelo Estatuto (art. 42, inciso II) como conteúdo obrigatório é a delimitação das áreas em que o plano pretende utilizar o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, caso seja de seu interesse a utilização desses instrumentos. No caso da instituição da outorga onerosa do direito de construir, deve o plano conter, além da delimitação, a definição do coeficiente de aproveitamento básico e o seu limite máximo. Ressalte-se, por último, que a inserção desses instrumentos no plano (art. 1º, inciso IV; e art. 4º, § único, da Resolução nº 34) está condicionada à apresentação, na exposição de motivos do plano, de justificativa da aplicação de cada um dos instrumentos previstos, explicitando sua vinculação às suas respectivas estratégias e objetivos.

Nos planos elaborados em municípios com mais de 500.000 habitantes, deverá estar incluído um plano de transporte urbano integrado (art. 41, § 2º) ou, no mínimo, conter previsão de elaboração de um plano independente neste sentido. Os objetivos desse plano serão (art. 8º da Resolução nº 34 do ConCidades): garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não-motorizados e valorizando o pedestre; garantir

que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o plano diretor; e garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo.

Determinante para a real implementação do plano e para uma perfeita integração entre o planejamento e a gestão do solo urbano; a previsão de um sistema de acompanhamento e controle é outro item obrigatório segundo o Estatuto (art. 42, inc. III) e recomendada pela Resolução do ConCidades (arts. 6º e 7º). Essa foi a forma encontrada pela legislação para assegurar o compartilhamento de decisões e responsabilidades na gestão territorial, promovendo uma descentralização e partilha do poder. Através do estabelecimento de instrumentos de participação (conselho da cidade, conferências, audiências públicas, consultas, plebiscitos, etc.), o plano garantirá o monitoramento de sua implementação e da correta aplicação de seus instrumentos.

É imperioso que esteja previsto no plano a forma e o prazo em que ele deverá ser revisto. Este período poderá ser de, no máximo, dez anos, de acordo com o § 3º do art. 40 do Estatuto. Isso significa que pode o município estabelecer que ele deverá ser revisto, por exemplo, a cada cinco anos. O que fica vedado é que se estabeleça um prazo de revisão superior a dez anos.

Há ainda diversas outras matérias, instrumentos e diretrizes que devem ser abraçadas pelo plano diretor municipal. O tradicional instrumento do zoneamento pode ser extremamente útil, pois possibilita a inclusão sócio-espacial de áreas carentes de infraestrutura e em situação fundiária irregular. Estas são definidas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, às quais deve ser dispensada atenção especial por parte do Poder Público. Também merecem destaque na elaboração de planos diretores as chamadas políticas setoriais, como a política habitacional, de transporte e mobilidade e de saneamento ambiental. Caso elas não sejam integralmente tratadas nele, deverão estar consignadas, no mínimo, as diretrizes que nortearão sua posterior elaboração.

O plano diretor constitui a esfera maior do sistema de planejamento no âmbito municipal. Ele deve conter – além de objetivos, prioridades e diretrizes – definição de políticas, indicação de meios necessários à sua implementação e mecanismos a serem acionados para assegurar a participação da sociedade no efetivo controle de sua execução. Nesse sentido, o plano diretor não se confunde, também, com a noção de plano de governo, já que seu horizonte vai além da duração de um mandato governamental (MONTEIRO, 1990, p. 14).

Cumprido, por fim, observar que não basta um extenso conteúdo e inúmeras diretrizes para que um plano diretor seja bem sucedido. Como traz Silva (2006, p. 137), ele há que seguir alguns princípios para ser considerado democrático, como: a percepção de que o

processo de planejamento é mais importante que o plano; a elaboração de planos adequados à realidade municipal; a exequibilidade dos planos; o aprofundamento estritamente necessário dos estudos para a orientação da ação da Municipalidade; a complementaridade e integração de políticas planos e programas setoriais; o respeito e a adequação à realidade regional, além da local; a consonância com planos e programas federais e estaduais existentes; e a democracia e acesso às informações disponíveis por todos os interessados.

Indo além, para que um plano seja efetivo, ele deve estar comprometido com a consolidação da democracia, desde o seu próprio processo de elaboração até os mecanismos previstos para sua implementação. Somente com essa concepção será possível alterar a lógica excludente de produção do espaço urbano, luta histórica do movimento pela reforma urbana.

No próximo capítulo, analisar-se-ão as experiências concretas dos municípios de São Benedito e Beberibe a partir das leis que positivaram seus planos diretores. Também será estudado o processo de revisão do plano diretor de Fortaleza, comparando-se esse processo ao que foi exposto no presente capítulo.

#### **4 PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MUNICÍPIOS CEARENSES: OS CASOS DE SÃO BENEDITO, BEBERIBE E FORTALEZA**

Neste capítulo, adentrar-se-á na análise da experiência concreta de alguns municípios cearenses com planos diretores participativos. Tendo em vista a impossibilidade de que a pesquisa versasse sobre a totalidade dos planos produzidos pelos municípios do estado, foi necessária a escolha de apenas algumas experiências, que ocorreu a partir de alguns pressupostos a seguir explicitados.

Primeiramente, procurou-se inserir na pesquisa um município de pequeno porte, tanto em número de habitantes quanto em desenvolvimento socioeconômico, de modo a embasar uma reflexão sobre o alcance dos planos diretores produzidos sob essa realidade. Contando com uma população de aproximadamente 43.077 habitantes (IBGE, 2007), estando 56% dessa população situada em meio rural, o município de São Benedito enquadrou-se nessa categoria. Além de contar com uma população relativamente pequena, a cidade conta com acanhado desenvolvimento econômico e social. Dentre os poucos indicadores existentes a respeito de sua realidade, corrobora para esse entendimento o fato de que, baseando-se no Censo Familiar (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL, 2005, p. 17) realizado pelo próprio município, em torno de 97,5% das famílias que habitam a cidade têm renda entre 0 e 3 salários mínimos. Essa situação também está refletida na sua classificação realizada pelo Observatório das Metrôpoles (2008, Anexo) para o Plano Nacional de Habitação como “SAO BENEDITO - H - Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza”.

Na tentativa de realizar-se um contraste com essa realidade, intencionava-se escolher como objeto de estudo um município que contasse com uma dinâmica socioeconômica mais desenvolvida e fosse, no mínimo, de médio porte, entre 100 mil e 500 mil habitantes. Dentre os municípios cearenses que compõem esse universo, o único que possuía plano diretor ainda dentro do período de 10 anos de validade era Juazeiro do Norte. No entanto, o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano data do ano de 2000, anterior ao Estatuto da Cidade, o que impossibilitou sua avaliação enquanto plano diretor participativo. Dessa forma, não foi possível a inclusão na pesquisa de município de médio porte.

Uma situação que se considerou importante de ser refletida é como tem sido realizado o planejamento urbano participativo em áreas em que incidem fortemente interesses empresariais ligados ao setor de turismo. Essa “vocação turística”, adotada como estratégia de

desenvolvimento nos últimos anos, tem servido como principal argumento para a flexibilização de certas normas ambientais e urbanísticas. No intuito de verificar em que medida isso tem acontecido no estado, elegeu-se o município de Beberibe como integrante da presente investigação. Situada na porção leste do litoral cearense, a cidade, que possui uma população de aproximadamente 46.155 habitantes apenas (IBGE, 2007), receberá nos próximos anos em torno de 07 grandes empreendimentos turísticos com significativo impacto ambiental (ARAGÃO, 2008, p. 01).

Ressalte-se que, embora não fossem os municípios de São Benedito e Beberibe os únicos do Ceará que se enquadravam nesses critérios definidos para a pesquisa, a escolha recaiu sobre eles em face da facilidade de acesso do autor, em função de compor a equipe técnica da pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação de Planos Diretores Participativos, às informações e documentos produzidos por eles no seu processo de planejamento.

Por fim, em face de ser o único município de grande porte do Ceará (mais de 500 mil habitantes) e de constituir sua capital, a cidade de Fortaleza não poderia ser ignorada. Embora seu plano diretor, elaborado e aprovado em 1992, já tenha ultrapassado o seu prazo para ser revisto, merece uma especial atenção a análise do seu processo de revisão. Iniciado em 2002, esse processo pode ser dividido em dois grandes períodos, estendendo-se o primeiro desde o seu início (2002) até a retirada do primeiro projeto de plano da Câmara de Vereadores (2005), e o segundo de 2005 até o presente momento. Essa divisão pode ser feita em função dos acontecimentos e características que permearam cada uma dessas etapas, tornando-as bem distintas. Foi por contar com esses tão diversos momentos de participação e mobilização popular que o estudo sobre esse processo se tornou tão interessante, ainda mais quando se tem em vista que os ganhos com o aprendizado decorrente dele podem ser maiores do que os efeitos do próprio plano.

Tais escolhas, contudo, não foram suficientes para a definição da metodologia a ser adotada. Era preciso fazer mais um recorte no objeto a ser estudado, pois não seria viável que fosse dissecado cada documento produzido em tais municípios (São Benedito e Beberibe) numa monografia. Assim, foram escolhidos três aspectos a serem avaliados em cada plano diretor, tendo esse recorte sido realizado pela função estratégica assumida por eles num planejamento democrático do espaço urbano.

Pelo papel desempenhado historicamente pela propriedade no processo excludente de produção do espaço urbano e pela nova caracterização desse direito a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, será examinado o tratamento

dispensado pelos planos à Função Social da Propriedade, bem como se foram por eles adotadas medidas eficazes para sua plena concretização.

Tradicionalmente considerado como a atividade do planejamento urbano por excelência, o zoneamento do solo urbano tem servido principalmente ao agravamento da segregação sócio-espacial. A partir do momento em que o planejamento urbano é reapropriado pelo movimento da reforma urbana, tem sido dada uma nova roupagem a ele. Nesse item, portanto, observar-se-á em que medida o zoneamento tem sido utilizado nas referidas leis como instrumento de inclusão dos segmentos sociais sistematicamente excluídos.

Como último ponto a ser investigado nas leis de São Benedito e Beberibe, concentram-se os esforços na compreensão do sistema definido para o acompanhamento e controle do desenvolvimento urbano, essencial para que as propostas dos planos sejam implementadas. Para tanto, procurar-se-ão os instrumentos utilizados, tecendo considerações a respeito do grau de eficácia deles para a consolidação da gestão democrática da cidade.

No tocante a Fortaleza, o processo de revisão do plano diretor ganha destaque, tendo em vista que até o presente momento este ainda não foi aprovado pela Câmara Municipal. Discorrer-se-á brevemente acerca do histórico de mobilização popular em torno da lei, a qual foi cabal para que essa revisão tenha ocorrido de uma maneira, no mínimo, mais transparente. Confrontar-se-á também a metodologia utilizada com a proposta examinada no capítulo anterior, buscando auferir como ocorreu a participação popular ao longo das suas etapas.

Saliente-se que, nessa etapa, muito do que será relatado e discutido baseia-se nas experiências vivenciadas pelo autor ao longo do processo e agora sistematizadas. Sua atuação ocorreu em dois âmbitos distintos e em momentos diferentes. Entre 2004 e início de 2006, foi construída juntamente ao Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB), rede de entidades da sociedade civil na qual representava o Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), projeto de extensão de assessoria jurídica popular universitária da Universidade Federal do Ceará de que foi integrante no período de sua graduação. O outro momento de sua atuação foi enquanto estagiário da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR), órgão da Prefeitura de Fortaleza através do qual pode acompanhar, durante o ano de 2006, o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo sob a ótica da gestão. Após esse momento, ao sair da Fundação e posteriormente ser integrado à equipe da ONG CEARAH Periferia, retorna às articulações desenvolvidas pelo NUHAB para a construção da intervenção das entidades do chamado “campo popular”. Essas

vivências distintas e, surpreendentemente, complementares proporcionaram a maior parte das reflexões que serão desenvolvidas nesse tópico.

#### **4.1 Função Social da Propriedade**

Ao contrário do que muitos afirmam, não constituiu grande inovação a positivação desse princípio pela Constituição Federal de 1988. Em verdade, a Função Social da Propriedade já vinha sendo inserida em textos constitucionais desde a Constituição de 1934. Nessa Constituição e na de 1946, contudo, ela aparecia de forma subentendida quando vinculavam o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. A partir da Constituição de 1964, o princípio passa a ser inserido expressamente como “Função Social da Propriedade”, fórmula repetida pelas “Reformas Constitucionais” de 1967 e de 1969 e pela Constituição Federal promulgada em 1988.

Diferentemente dos outros momentos em que o princípio foi inserido no texto constitucional, houve verdadeiros embates acerca dessa positivação em 1988, mais especificamente em torno da **Função Social da Propriedade Urbana**, estabelecida pelo art. 182. A Emenda Popular da Reforma Urbana, citada anteriormente, tinha a inclusão desse princípio como eixo principal de reivindicação pela democratização do acesso à terra urbanizada. Sua intenção era que fossem estabelecidos parâmetros para a verificação do seu cumprimento, à semelhança do que ocorreu com a Função Social da Propriedade Rural, cujos critérios foram estabelecidos pelo art. 186 da CF. Nesse caso, para que a propriedade rural seja assegurada como direito, ela deverá ser produtiva, utilizar adequadamente os recursos naturais, preservar o meio ambiente e observar as leis trabalhistas.

Por pressões de setores conservadores, o parágrafo 2º do art. 182 da CF deixou ao alvedrio dos legisladores municipais a fixação deste conteúdo no momento da elaboração dos planos diretores, nos quais serão estabelecidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade a que a propriedade deverá obedecer. Essa abertura, obviamente, representou uma derrota ao movimento pela reforma urbana, pois poderá fazer com que o princípio deixe de ser regulamentado, seja definido de maneira superficial através da repetição de fórmulas vazias ou apareça de maneira distorcida, de forma a permitir que o mercado imobiliário continue a determinar os usos e valores da propriedade urbana.

Deve-se atentar, contudo, que há algo de positivo na maneira como ele foi inserido no ordenamento jurídico. Embora exista risco de que os planos diretores sejam desvirtuados, não deixa de ser interessante que cada município esteja apto a definir, através de seu plano, qual a função a ser cumprida pela propriedade situada em seu território. Isso porque, nessa definição, é necessário que seja observado o contexto de cada cidade, identificando-se suas necessidades e potencialidades. Somente na elaboração do plano diretor, por exemplo, é que serão definidas áreas que, por conta da infra-estrutura urbana de que dispõem, são propícias a atender a demanda habitacional e outras que, diferentemente, não devem ser sequer utilizadas, em face de sua importância ambiental. A função social de cada uma dessas propriedades, como se pode perceber, será atendida de maneira diferenciada, sendo essa definição possível somente quando analisada pelo próprio município no seu processo de planejamento.

Atente-se, ainda, que essa definição deverá estar de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, como traz o art. 39

Art. 39 A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta lei..

Suscinto e objetivo, o referido dispositivo traz a essência do princípio em destaque e, portanto, do atual direito de propriedade urbana. Dessa forma, para que possa a propriedade urbana ser tutelada pelo Ordenamento Jurídico, ela deverá assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e quanto à justiça social, não podendo contribuir de forma alguma para a discriminação, exclusão social e segregação sócio-espacial. Por conta disso,

[a]firma-se que o direito de propriedade urbana é um direito causalizado, porque, no âmbito do urbanismo, o direito de propriedade deixou de ser uma situação neutra (se é que o seja em algum setor), para passar a ser dominado por uma série de objetivos sociais que encerram um princípio de valor; por isso ele é atribuído e reconhecido de acordo apenas com tais fundamentos, fora dos quais não lhe resta legitimação (SILVA, 2006, p. 80).

Percebe-se, desse modo, que a própria doutrina jurídica tem se esforçado para preencher esta lacuna, buscando estabelecer para a função social da propriedade um conteúdo

vinculado a objetivos de justiça social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária e menos desequilibrada – como é o caso do Brasil – no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo (MELLO, 1987, p. 43).

Por último, deve-se sempre ter em mente que o Direito não é constituído somente por leis, doutrinas e jurisprudências, mas é um fenômeno que está para além destas. Desse



modo, a Função Social da Propriedade será definida também pelo processo político desenvolvido na sociedade e em cada cidade ao longo do tempo.

Desta feita, embora não haja expressamente menção ao conteúdo da função social da propriedade no texto constitucional, a sua positivação em hipótese alguma pode ser desconsiderada. Essa vitória alcançada, entretanto, somente será efetivamente concretizada no momento da elaboração ou revisão dos planos diretores de cada município, quando esses planos contiverem previsões normativas que possam auxiliar na ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Para isso, o Estatuto da Cidade trouxe alguns instrumentos que, se utilizados, induzem o cumprimento da Função Social da Propriedade.

Em face disso, ao ser analisado o grau de importância dado ao cumprimento da Função Social da Propriedade pelos planos diretores, como será realizado a seguir, deve-se analisar, além dos princípios, das diretrizes e dos objetivos que incorporam esse preceito, a previsão de instrumentos como o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação-sanção em títulos da dívida pública, o Estudo de Impacto de Vizinhança, dentre outros. Importa, igualmente, em verificar se o plano traz definições acerca do que se consideram áreas não-edificadas, não-utilizadas ou subutilizadas, parâmetros essenciais para a aplicação de alguns desses instrumentos.

#### 4.1.1 A Função Social da Propriedade no Plano Diretor Participativo de São Benedito

De início, o princípio aparece expressamente previsto de forma vaga como diretriz que deve nortear a ação do Poder Público. Assim, aparece em alguns artigos ao longo do Plano (Lei Municipal nº 658/2008): no art. 2º, em que a garantia da Função Social da Propriedade é prevista como finalidade da própria lei; no art. 5º, no qual, ao regular os princípios básicos da política urbana do município, estabelece que este buscará a integração de suas políticas e ações estratégicas, visando garantir tanto as funções sociais da cidade quanto a Função Social da Propriedade; e no art. 9º, quando a garantia do pleno cumprimento da Função Social da Propriedade é colocada como objetivo da execução da política urbana.

Ainda de maneira um tanto genérica e repetindo termos já existentes na legislação, o art. 8º define que a propriedade urbana cumprirá sua Função Social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas neste Plano Diretor. Estabelece que somente é permitido seu aproveitamento e uso: em intensidade compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos para atividades inerentes ao cumprimento

das funções sociais da cidade; de acordo com as estratégias e diretrizes municipais relativas à preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural; e, por fim, de forma compatível com a segurança e a saúde dos usuários e vizinhos.

Uma tentativa, mesmo que tímida, de dar um caráter mais prático ao princípio pode ser observada no art. 27, que trata dos objetivos e diretrizes da Zona Urbana de Expansão. Na sua dicção, essa zona deve ser planejada e ordenada para o desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as diretrizes previstas pelo artigo, podemos observar algumas que buscam a garantia da Função Social, como: priorizar a ocupação dos vazios urbanos nas Áreas de Interesse Social; constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais; e definir normas que permitam a regulamentação fundiária(sic) e a titularização das habitações em situação irregular, visando à garantia da posse e/ou do domínio útil do imóvel.

Quanto à utilização de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para a garantia do cumprimento da Função Social da Propriedade, a situação do plano é extremamente precária. Os únicos instrumentos previstos são o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, a Desapropriação em Títulos da Dívida Pública e o Estudo de Impacto de Vizinhança, sendo este último somente citado, não havendo qualquer tipo de regulamentação.

Nos artigos 38 a 42, é definida sucintamente a forma de aplicação dos instrumentos o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação em Títulos da Dívida Pública. É prevista, contudo, uma lei que deverá regulamentar mais detalhadamente os prazos e procedimentos para sua aplicação, não sendo definido prazo nenhum para a edição dessa lei específica. Deve-se salientar que, ao contrário do que recomenda a Resolução nº 34 do ConCidades (art. 1º, inciso IV), sua utilização não está explicitamente vinculada a nenhum objetivo/estratégia do plano.

Ao tratar do instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios(art. 39), o plano traz as definições do que seriam imóveis subutilizados, não-utilizados e não-edificados. Solo urbano subutilizado é o lote, a projeção ou gleba edificados que se enquadre numa das seguintes condições: que contenha edificação cuja área seja inferior a 30% (trinta por cento) do potencial construtivo previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo, independentemente do uso a que se destina; imóveis com edificações irregulares, paralisadas ou em ruínas situados em qualquer área urbana; ou áreas ou glebas com uso diferente do definido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. Já o imóvel urbano não-utilizado é definido como o lote, a projeção ou gleba sem qualquer tipo de uso ou em situação de abandono. E o

imóvel urbano não-edificado (terreno vazio) seria o lote, a projeção ou gleba onde a relação entre a área edificada e a área do terreno seja equivalente à zero.

Obedecendo à previsão normativa contida no Estatuto (art. 42, inciso I), o plano delimita a área urbana onde serão aplicados os instrumentos, referindo-se à Zona Urbana Consolidada. Essa zona é composta, na dicção do plano, pelas áreas urbanizadas ou em processo de urbanização, servidas de infra-estrutura e equipamentos comunitários, com média e baixa densidade populacional (art. 24). Vê-se, assim, que foi levada em consideração a existência de infra-estrutura para a definição da área em que se aplicam os instrumentos.

Apesar disso, há algumas previsões que demonstram certa dose de incoerência na tentativa de dar contornos concretos à Função Social da Propriedade. Isso é percebido no fato de que a Zona Urbana de Expansão (arts. 26 e 27) tem como diretrizes constituir áreas para atender às novas demandas habitacionais e priorizar a ocupação dos vazios urbanos nas Áreas de Interesse Social. Observa-se, dessa maneira, que esta zona tem diretrizes que deveriam ter sido incorporadas à Zona Urbana Consolidada, que é considerada pelo plano como área servida de infra-estrutura e possuir média ou baixa densidade populacional. Nessa zona, portanto, deve ser estimulada a ocupação e utilizados os citados instrumentos, embora as diretrizes corretas estejam vinculadas à Zona Urbana de Expansão. Não há, portanto, uma conjugação lógica no plano entre realidade urbana, diretrizes/objetivos e os instrumentos previstos. Enquanto a primeira e os últimos encontram-se juntos, as diretrizes que a eles correspondem estão conectadas erroneamente a outra zona.

Numa síntese sobre esse aspecto, pode-se verificar que o plano diretor de São Benedito pouco avança na consolidação de previsões normativas que democratizem o acesso a terra. Repetem-se formulações vagas e abstratas sobre a Função Social da Propriedade e os instrumentos positivados para a sua concretização são mal delineados e desvinculados das diretrizes e dos objetivos a que deveriam atender. A falta de regulamentação dos instrumentos positivados, saliente-se, faz com que deixem de ser auto-aplicáveis, exigindo a edição de uma lei posterior, para a qual não se estabelece prazo.

#### 4.1.2 A Função Social da Propriedade no Plano Diretor Participativo de Beberibe

No plano diretor de Beberibe, o princípio também é abordado de maneira expressa em alguns artigos situados ao longo do texto da lei. Em diversas ocasiões, trata-se apenas de

repetição de conceitos e diretrizes contidas no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, encontram-se as previsões contidas nos artigos 2º e 3º. O primeiro estabelece como objetivo do plano “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e das propriedades urbanas”. O último estabelece as Funções Sociais da Cidade e da Propriedade como diretriz da Política Urbana Municipal de Beberibe (art. 3º, inciso I), esclarecendo que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (art. 3º, parágrafo único). Ainda referindo-se à Política Urbana, o art. 5º (inciso I) determina que constitui objetivo dessa “realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes”.

Duas disposições acerca desse princípio merecem um maior destaque. No art. 26, ao direcionar a política de acesso à terra urbana e rural, afirma-se constituir diretriz dessa política (inciso X) o “cumprimento da função social da propriedade rural de acordo com Estatuto da Terra”. Assim, nota-se uma preocupação em afirmar a abrangência do plano inclusive sobre a área rural do município, através da inclusão do princípio da Função Social da Propriedade Rural.

Outra anotação refere-se ao escopo do zoneamento segundo o plano (art. 32). Este consistiria na definição de parcelas do território do Município nas quais serão permitidas ou restringidas determinadas atividades, com vistas à realização das funções sociais da cidade e da propriedade. Esse artigo, como será visto mais abaixo no momento da análise do zoneamento proposto, fixa também critérios para essas permissões ou restrições.

Vários instrumentos foram incluídos no plano diretor de Beberibe. Todos, em maior ou menor grau, trazem características que influenciam no cumprimento ou não da Função Social da Propriedade, a depender de sua aplicação. No entanto, serão destacados, a seguir, apenas alguns deles, considerando-se seu potencial de influência.

Determina a lei que o instrumento do Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios será utilizado com a finalidade de “induzir o uso de imóveis urbanos não edificadas, sub-utilizados ou não utilizados, que se encontrem vazios, fechados ou mal aproveitados” (art. 68). São especificadas as zonas em que será possível sua utilização, quais sejam: nas Zonas Urbanas em Consolidação (ZUC), nas Zonas Urbanas de Infra-estruturação Prioritárias (ZUIP) e nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazio. Nota-se que essa espacialização ocorre de maneira mais detalhada e coerente do que em São Benedito, havendo um maior refinamento na utilização do zoneamento.

Outro ponto de divergência detectado relativo ao outro plano é a previsão, no plano de Beberibe, de exclusão de alguns imóveis dessas obrigações. O art. 69, dessa forma, elenca as seguintes situações: aqueles utilizados para instalação de atividades econômicas que não necessitem de edificações para exercer suas finalidades; ou que tenham função ambiental essencial, tecnicamente comprovada pelo órgão municipal competente; que sejam de interesse do patrimônio cultural ou ambiental; ou, por último, os imóveis utilizados como postos de abastecimento e serviços para veículos.

Indo, ainda, em direção diferente, esta lei deixa de definir o que são considerados imóveis não-utilizados, referindo-se unicamente aos imóveis não edificados (art. 70) e subutilizados (art. 71). Os primeiros seriam considerados aqueles terrenos e lotes urbanos com área igual ou superior a 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados) cujo coeficiente de aproveitamento do terreno verificado seja igual a 0 (zero). O plano, neste ponto, faz somente uma ressalva, determinando que esse enquadramento só será possível desde que seja legalmente autorizada a edificação, pelo menos para uso habitacional. Os imóveis subutilizados são aqueles “com área igual ou superior a 360 m<sup>2</sup> (trezentos e sessenta metros quadrados), onde o coeficiente de aproveitamento de terreno não atingir o mínimo definido na Zona na qual se insere”. Também há exceções a essa definição, excluindo-se “imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades” e “imóveis utilizados como postos de abastecimento e serviços para veículos”.

Somente no tocante às condições, aos procedimentos, aos meios de defesa do particular e aos prazos para a implementação das obrigações impostas através desse instrumento, o plano se aproxima novamente daquele elaborado em São Benedito, pois remeteu todas essas particularidades à lei específica a ser elaborada posteriormente.

O IPTU Progressivo no Tempo é incluído através do art. 72, que, ao defini-lo como complementar ao anterior, não traz qualquer inovação se comparado à sua disciplina no Estatuto da Cidade, repetindo a alíquota máxima de 15% e a proibição de concessão de isenções e anistias referentes ao tributo. O mesmo ocorre com outro instrumento destinado a viabilizar o cumprimento da Função Social da Propriedade, o Direito de Superfície, regulamentado no plano entre os artigos 76 e 80.

Conquanto também reproduza muitas previsões do Estatuto, o plano introduz algumas inovações quando da delimitação do instituto das Operações Urbanas Consorciadas. Encontram-se a maioria delas no momento em que é definido o conteúdo mínimo da lei que especificamente aprovar cada Operação. Segundo a lei (art. 84), além do que obriga o

estatuto, devem estar inseridos: plano, parâmetros e projetos urbanos básicos de uso e ocupação específicos para as áreas de cada operação urbana consorciada; definição do estoque de potencial construtivo da área contida no perímetro específico de cada operação urbana consorciada a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados na operação segundo as regras da outorga onerosa do direito de construir; termo de compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes do poder público, da iniciativa privada e da comunidade local; e solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores.

Esse instrumento será prioritariamente aplicado (art. 83) nas seguintes zonas e com os respectivos condicionantes: Corredor Turístico Morro Branco, Beberibe, Praia das Fontes – Zona Urbana em Consolidação (ZUC); e Corredor Turístico Uruaú, Sucatinga, Barra da Sucatinga – Zona de Expansão Urbana (ZEU). Observa-se que as referidas áreas são notoriamente destinadas à atividade turística, estando, portanto, a finalidade do instrumento voltada basicamente ao atendimento das futuras necessidades de grandes empreendimentos imobiliários que sejam nelas implantados. Alguns comentários ainda serão feitos a esse respeito no momento do estudo do zoneamento, realizado ao final do próximo tópico.

#### **4.2 Zoneamento do Solo Urbano**

Tomado por muitos, até hoje, como o principal instrumento de planejamento urbano ou sendo confundido, mesmo, com o próprio planejamento, o zoneamento assumiu diferentes formas e funções ao longo dos anos. Tal e qual o planejamento, serviu durante décadas à consolidação e reprodução da exclusão social no espaço urbano, agravando muito o quadro de segregação espacial. Frente a isso, várias críticas foram tecidas ao instrumento e, principalmente, à sua forma de utilização, pois o instrumento por si só, como será visto adiante, não é maléfico nem benéfico. Seus efeitos decorrem, por certo, da maneira como é introduzido no planejamento e posteriormente implementado. Tanto é verdade que, recentemente, a partir de uma reconceituação sua, ele tem sido utilizado como instrumento de inclusão sócio-espacial, numa perspectiva de “zoneamento de prioridades”(SOUSA, 2002, p. 261).

Encontram-se as primeiras experiências de utilização do zoneamento no final do século XIX, tendo ocorrido sua consolidação, entretanto, durante as duas primeiras décadas do século XX. No início dessa época, este instrumento era utilizado em larga escala em

função de políticas higienistas, sob o argumento de separar usos, por exemplo, como medida de prevenção à difusão de doenças.

Sua difusão foi realizada sob a inspiração do urbanismo modernista, que buscava a ordenação da cidade através da perseguição à separação funcional. Faziam-se comparações na tentativa de, mais do que explicar, justificar sua utilização. Uma das mais famosas é aquela em que a cidade é comparada a uma casa. Da mesma forma que esta, cujos cômodos são divididos em função dos diferentes usos (a cozinha para cozinhar e o banheiro para necessidades fisiológicas), a cidade deveria estar organizada através da separação das funções ditas básicas do viver urbano (produzir, circular, morar e recrear). Esse discurso desconsiderava que se tratavam de escalas e realidades diferentes e findava por encobrir intervenções que eram extremamente discriminatórias. Sousa (2002, p. 253), para conferir concretude à essa análise crítica da utilização do instrumento, cita o exemplo da cidade de Modesto, nos EUA, que

decidiu, a pretexto de minimizar os riscos de incêndio, restringir a localização de lavanderias a uma certa parte da cidade. Uma vez que os imigrantes chineses de Modesto (assim como de outras cidades da Costa Oeste estadunidense) haviam se especializado no negócio de lavanderias, segregar espacialmente estas últimas significava, automática e essencialmente, segregar também os primeiros.

Aos poucos, a tentativa de separação dos usos e densidades foi sendo flexibilizada. Surgiram técnicas como *contract zoning*, *floating zones*, *linkage programs*, *bonuses e spot zoning*, no caso dos EUA. Essa flexibilização atendeu bastante aos interesses de grandes grupos imobiliários, que passaram a ter a possibilidade, através de várias dessas modalidades, de negociar parâmetros e regras de uso com o Poder Público. Serviram essas previsões, sobretudo, para reforçar o caráter excludente e elitista do zoneamento (SOUSA, 2002, p. 259).

Se a experiência dos EUA de utilização do zoneamento redundou em aumento da exclusão social, isso não significa que em qualquer outra situação o instrumento deva ser desconsiderado. Por exemplo, ainda hoje há a necessidade de que empreendimentos poluentes estejam situados em localidades que limitem o seu impacto ao meio ambiente e à população. Também é possível que este instrumento, ao ser reconceituado, venha a se transformar em ferramenta indispensável à inclusão e à democratização da terra urbana, como mostra a experiência brasileira.

Com foco na realidade marcadamente desigual detectada nas cidades, o movimento pela reforma urbana remodelou o zoneamento. Mais do que regular os usos e as densidades, este passou a determinar, especialmente, para quais áreas a ação do Poder Público

deve estar prioritariamente voltada. É o denominado “zoneamento includente” ou “zoneamento de prioridades” (SOUSA, 2002, p. 261).

Esta nova idéia de zoneamento propõe que se inverta a lógica de prioridades do Poder Público. Ao contrário do que era feito antes (e ainda hoje se faz), devem os investimentos públicos em infra-estrutura ser utilizados, primeiramente, naqueles espaços cuja carência é maior, demarcados como zonas pelo plano diretor. Sousa (2002, p. 263) explica que

A preocupação central de um zoneamento de prioridades e “includente”, em contraste com a técnica tradicional de zoneamento do uso do solo, não é a separação de funções e usos, mas sim a identificação dos espaços residenciais dos pobres urbanos e a sua classificação de acordo com a natureza do assentamento (favela ou loteamento irregular) e, adicionalmente, conforme o grau de carência de infra-estrutura apresentado. Convencionou-se chamar esses espaços de Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) ou Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Tais espaços compreendem, principalmente, favelas, loteamentos irregulares e os vazios urbanos (grifo no original).

Não se deve pensar que existe uma relação de exclusão entre esse novo tipo de zoneamento proposto e o zoneamento de uso do solo. Juntos a outros tipos existentes de zoneamento, ambos podem relacionar-se de maneira integrada e complementar, desde que sejam construídos com a mesma índole transformadora.

Sob essa ideologia, o zoneamento de uso do solo seria implementado com outro viés. Em vez de sua principal preocupação ser a separação dos usos, ele identificará e regulamentará a localização dos usos incômodos ou perigosos, além de restringir a implantação de empreendimentos que, embora não seja incômodos ou perigosos, são causadores de grande impacto sobre a infra-estrutura urbana da região, como o caso dos *shopping centers*. Em resumo (SOUSA, 2002, p. 266),

[e]m vez de se terem como princípios gerais a restrição detalhista e a monotonia funcional, os princípios a serem observados serão, em um zoneamento de uso do solo alternativo ao espírito funcionalista, a liberdade como regra (e a restrição sendo prevista apenas onde for realmente necessária) e a mistura de usos primários (grifo no original).

Relativamente às densidades, estas também devem ser regulamentadas pelo zoneamento. Com a identificação de zonas adensáveis – possuidoras de infra-estrutura e de condições físicas que possibilitam a intensificação do uso, e de zonas não adensáveis – carentes de infra-estrutura e com condições físicas que desaconselham o uso e a ocupação; torna-se possível controlar certos aspectos que prejudicam o processo de desenvolvimento urbano, como a degradação do meio ambiente e os enormes gastos do Poder Público com a implantação de infra-estrutura em função de novos empreendimentos imobiliários surgidos em localidades afastadas.



Esse tipo de zoneamento também é responsável pela definição de parâmetros controladores dos volumes das edificações, como gabaritos, recuos (frontais, laterais, etc.), taxas (de ocupação, permeabilidade, etc.). Ressalte-se que esses parâmetros, embora pareçam a alguns desavisados ter pouca importância, constituem controles essenciais para a sadia qualidade de vida nas cidades e para definir, em certa medida, a quem será permitido residir em determinado local. Sua influência na qualidade ambiental se dá, por exemplo, quando controla a altura máxima de edifícios situados na orla marítima, posto que esse gabarito pode influenciar, inclusive, na circulação de ar e na dispersão do calor produzido no centro da cidade. Relativo à habitação, há índices que, aplicados juntamente com as regras de parcelamento do solo, podem possibilitar à população de baixa renda construir sua moradia e outros que podem inibir essa iniciativa, reservando determinada área às classes altas.

Pode ser citado, igualmente, outro tipo de zoneamento que deve ser estabelecido de maneira integrada e complementar aos outros três. Trata-se do zoneamento ambiental, que pode vir a estabelecer variados tipos de zonas de preservação ambiental, de recuperação ambiental e, ainda, de riscos ambientais, importantes previsões para que haja um meio ambiente intra-urbano sadio.

Sousa (2002, p. 272) destaca a importância de existirem estudos prévios que embasem a concepção desses zoneamentos no momento de elaboração de planos diretores. Isso seria a base sobre as quais seriam elaborados os zoneamentos. Deve-se ressaltar, contudo, que esses estudos somente fornecerão subsídios às decisões políticas que orientarão o zoneamento. Essas decisões caberão à população envolvida no processo participativo de elaboração do plano, a qual deverá estar capacitada para compreender a influência desses instrumentos ou, no mínimo, contar com a assessoria técnica responsável por esclarecer isso e fazer simulações que auxiliem nestas decisões.

#### 4.2.1 Zoneamento no Plano Diretor Participativo de São Benedito

É estabelecido pela lei um Macrozoneamento (art. 20) para o município, cujo objetivo é unicamente “fixar as regras fundamentais de ordenamento do território, tendo como referência as características dos ambientes natural e construído”. Regulamentando tanto a Zona Urbana quanto a Zona Rural, o Macrozoneamento constitui-se de três macrozonas: a Macrozona Urbana, a Macrozona Rural, e a Macrozona de Proteção Ambiental.

A Macrozona Urbana, dividida em Zona Urbana Consolidada e Zona Urbana de Expansão, caracteriza-se como área urbana consolidada pelos investimentos públicos e privados realizados em diversas edificações, equipamentos comunitários, sistema viário, infra-estrutura de saneamento básico, distribuição de energia elétrica e iluminação pública. Seu objetivo é regular o crescimento da cidade, o uso e ocupação do solo para fins urbanos segundo as normas para o Zoneamento Urbano e Zona de Expansão Urbana definidas no Plano.

A Zona Urbana Consolidada é composta pelas áreas urbanizadas ou em processo de urbanização, servidas de infra-estrutura e equipamentos comunitários, com média e baixa densidade populacional. Ela tem por objetivo desenvolver as potencialidades dos núcleos urbanos, incrementando a dinâmica interna e melhorando sua integração com áreas vizinhas.

Já a Zona Urbana de Expansão é formada por áreas propensas à ocupação urbana e que possuem relação direta com áreas já implantadas, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de qualificação. Essa Zona objetiva definir as áreas para o crescimento urbano futuro da sede municipal. Interessante notar que, o parágrafo 3º. do art. 27, que trata das diretrizes e objetivos desta Zona, traz textualmente que “Os parâmetros de uso e ocupação do solo na zona de expansão urbana são os mesmos da macrozona urbana definidos neste Plano Diretor”, não existindo, no entanto, tais parâmetros mencionados.

Relativamente à Macrozona Rural, o plano define como objetivo dessa a promoção do desenvolvimento rural com base nas características sócio ambientais da realidade local. Vale ressaltar que, no tocante ao parcelamento do solo, foi proibida nesta Macrozona a implantação de loteamentos para fins urbanos e condomínios residenciais e foi definido que o lote mínimo resultante de qualquer parcelamento deve ser de 02 hectares.

Ressalte-se que este é o único momento no plano que se quantifica um parâmetro, pois todos os demais parâmetros e índices são remetidos (art. 34) à Lei de Uso e Ocupação do Solo e à Lei de Parcelamento do Solo, que, segundo ele, deverão ser revisadas. Dessa maneira, embora o plano traga definições acerca de quais as áreas em que se estimula o adensamento e em que outras isso não é permitido, ele deixa de definir os parâmetros concretos que regulariam esse adensamento.

A Macrozona de Proteção Ambiental compreende áreas do território que exigem tratamento diferenciado na definição de parâmetros de uso e ocupação do solo. É composta por serras, serrotes, mananciais e vegetação nativa, restringindo-se nestas áreas qualquer tipo de intervenção ou uso à consulta aos órgãos responsáveis pela proteção ambiental do Município, estabelecendo também a lei que nela “ficam permitidos os usos sustentáveis”. A

lei trata também da criação de Unidades de Conservação. No parágrafo único do art. 18, determina a criação de Áreas de Proteção Ambiental do Município nas seguintes localidades: nas matas do Sítio Laranjeiras e nos remanescentes florestais de mata nativa em especial na área do topo de Serra situada a Leste do Município. A finalidade, segundo a lei, é a preservação de amostras representativas de ecossistemas locais, manutenção dos recursos genéticos e processos ecológicos, necessários ao equilíbrio do território.

Há, ainda na Lei, a Zona de Preservação Permanente, que, embora não conste na seção do Macrozoneamento, é mencionada no inciso XII, do art. 18 da seção referente às diretrizes para o Meio-Ambiente. Neste inciso, único que trata desta Zona, limita-se o Plano a proibir qualquer urbanização nesta Zona (delimitada no mapa do macrozoneamento), não havendo qualquer definição para ela.

Referindo-se, também, aos usos e sua repercussão nos ecossistemas locais, como recomendou Sousa (2002, p. 272), o Plano delimita, somente em mapa, uma área específica para utilização pelas indústrias, a Zona Industrial.

Ao comparar o texto legal com os mapas, constatam-se incoerências, posto que nestes é possível encontrar outras zonas referentes ao meio-ambiente que não são sequer mencionadas naquele texto, como a Zona Especial de Interesse Ambiental (delimitada de duas formas diferentes no mesmo mapa – Mapa do Zoneamento Urbano da Sede) e a Zona de Uso Sustentável (Mapa do Macrozoneamento do Município). Além dessas, existem diversas outras incoerências entre o disposto textualmente na lei e a demarcação nos mapas. Isso acontece com o próprio mapa do Macrozoneamento, que não guarda correspondência com o Macrozoneamento definido pela Lei. Há nesse mapa macrozonas não estabelecidas e nem regulamentadas anteriormente nos artigos do Plano.

Não existe previsão textual alguma relativa à ZEIS no Plano, havendo unicamente a menção, quando da regulação da Zona Urbana de Expansão, a “Áreas de Interesse Social”, as quais, no entanto, não são especificadas em parte alguma da Lei. Apesar de não haver expressamente essa previsão, existem, mais uma vez incoerentemente, algumas Zonas Especiais de Interesse Social delimitadas através de manchas no Mapa do Zoneamento Urbano da Sede, as quais não contam com qualquer regulamentação.

Verifica-se, portanto, que o plano quase não trabalha a perspectiva inovadora e incluyente do zoneamento. Uma das causas disso que se pode apontar é a ausência de um diagnóstico eficiente sobre a realidade municipal. O processo de planejamento do município baseou-se, unicamente, na Caracterização do Município realizada para elaboração do PDDU de 1997 e no Censo que o próprio Município realizou em 2005. Ambos documentos não estão

aptos a fornecer uma leitura atual e completa do contexto vivenciado pela cidade, seja porque o primeiro foi realizado há mais de 10 anos, seja porque os objetivos e metodologia para a elaboração de um Censo são diferentes daqueles que deve possuir um diagnóstico para elaboração de um plano diretor participativo.

#### 4.2.2 Zoneamento no Plano Diretor Participativo de Beberibe

Mais elaborado do que aquele estabelecido em São Benedito, o zoneamento da cidade de Beberibe não está consignado no plano diretor. A lei (art. 32) remete o detalhamento do zoneamento para a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), embora institua o zoneamento como a

definição, a partir de critérios ecológicos, urbanísticos, sociais e econômicos de parcelas do território do Município, nas quais serão permitidas ou restringidas determinadas atividades, de modo absoluto ou parcial, considerando as características ou atributos de cada uma dessas áreas, com vistas à realização das funções sociais da cidade e da propriedade.

A LUOS, primeiramente, destaca quais seriam os objetivos do “plano de organização físico-territorial” (art. 11): ordenar as funções da cidade através da utilização racional do território, dos recursos naturais, do uso dos sistemas viário e de transporte; ordenar o parcelamento do solo, a implantação e o funcionamento das atividades industriais, comerciais, residenciais e de serviços; assegurar a preservação e a proteção do ambiente natural e construído, bem como a preservação do patrimônio histórico, religioso e cultural das cidades que representam significância na imagem do núcleo urbano; racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, inclusive sistema viário e transporte, evitando sua sobrecarga ou ociosidade; compatibilizar a densidade das atividades urbanas com as condições naturais, bem como com a infra-estrutura instalada e projetada; intensificar o processo de ocupação do solo, à medida que houver ampliação da capacidade da infra-estrutura, preservando a qualidade de vida da coletividade; assegurar o atendimento à função social da propriedade imobiliária urbana.

Observa-se, a partir de termos utilizados (organização, racional, racionalizar, etc.), uma concepção mais conservadora do zoneamento. Não se pode, por exemplo, identificar um objetivo que esteja vinculado à idéia de democratização do acesso à terra urbana. Embora existam previsões de diversas zonas especiais, como as Zonas Urbanas de Infra-estruturação Prioritária (ZUIP), não há igualmente nenhum objetivo ligado à identificação de áreas com

prioridade nos investimentos públicos. Pode-se interpretar isso, frente ao quadro de priorização da atividade turística que se explicitará abaixo, como uma baixa priorização do zoneamento à inclusão sócio-espacial, tendo-se em vista que essas zonas especiais, se analisados seus índices e parâmetros urbanísticos, pouco se diferenciam das outras (ARAGÃO, 2008, p. 13).

Várias são as zonas e microzonas previstas pela lei. Contabilizam-se, ao todo, em torno de 18 tipos diferentes de zonas e mais uma gama de 26 microzonas, como estabelecem os artigos 16 e 17

Art. 16 - O território urbano do município de Beberibe- CE será dividido nas seguintes Zonas e Microzonas:

I - Zona Urbana em Consolidação (ZUC), subdividida em:

a) ZUC 01 – Beberibe Sede, subdividida nas seguintes Microzonas:

-ZR1 – Zona Residencial de Baixíssima Densidade (40 hab / ha)

-ZR2 - Zona Residencial de Baixa Densidade (100 hab / ha)

-ZSC – Zona de Sítios e Chácaras

-ZV – Zona de Veraneio

-ZUM – Zona de Uso Misto

-ZI – Zona Industrial

-CEUV - Centro de Unidade de Vizinhança

b) ZUC 02 – Sucatinga

c) ZUC 03 – Parajuru

II - Zona Urbana de Infra-Estruturação Prioritária (ZUIP);

III - Zona de Expansão Urbana (ZEU);

IV - Zona de Urbanização Restrita (ZUR);

V - Zona de Proteção do Patrimônio Arquitetônico, Histórico, Artístico e Cultural (ZPPH)

VI - Zona de Veraneio (ZV);

VII - Zona de Equipamentos Aglutinantes (ZEA);

VIII - Área de Interesse Turístico Sustentável (AITS);

IX - Área de Interesse Turístico (AIT);

X - Zona Especial de Comunidades Tradicionais (ZECT), subdividida nas seguintes Microzonas:

a) ZECT 01 – Prainha do Canto Verde

b) ZECT 02 – Uruaú

XI - Zona Especial de Interesse Rural (ZEIR);

XII - Zona de Proteção Ambiental (ZPA), subdividida nas seguintes Microzonas:

a) ZPA 01 – Faixa de Praia

b) ZPA 02 - Falésias

c) ZPA 03 – Fontes Naturais

d) ZPA 04 – Campo Dunar

e) ZPA 05 – Faixas de Proteção de Margens

f) ZPA 06 – Mangues

XIII - Zona de Recuperação e Conservação Ambiental (ZRCA), subdividida nas seguintes Microzonas:

a) ZRCA 01 – Planície Flúvio Marinha-Marinhados Rios Choro e Pirangi

b) ZRCA 02 – Praia do Morro Branco e Praia das Fontes

c) ZRCA 03 – Parque da Lagoa do Sal

d) ZRCA 04 – Planície Fluvial do Rio Pirangi

e) ZRCA 05 – Vegetação Nativa

XIV Unidades de Conservação Ambiental (UCA), subdividida nas seguintes Microzonas:

a) UCA 01 – Área de proteção Ambiental – APA da Lagoa do Uruaú

b) UCA 02 – Monumento Natural das Falésias

c) UCA 03 – Reserva de Desenvolvimento Sustentável da Serra do Félix

Art. 17 - O território rural do município de Beberibe- CE será dividido nas seguintes Zonas  
I - Zona Rural de Produção Agrícola (Sertão Forquilha)- (ZRPA);  
II - Zona Rural de Produção Agropecuária (Sertão Central)- (ZRPP);  
III - Zona Rural de Produção Extrativista (Margens do Piranji)- (ZRPE);  
IV - Zona Rural Litorânea- (ZRL).

Fugiria ao escopo desta pesquisa caso se tentasse analisar especificamente cada uma dessas zonas. Dessa forma, tentar-se-á perquirir acerca do sentido geral do zoneamento, avaliando-se se possivelmente atuará de maneira positiva ou negativa sobre a realidade de Beberibe.

O primeiro aspecto a ser observado é a ênfase dada às áreas “vacionadas” ao turismo. Há na lei a previsão de zonas evidentemente voltadas para essa atividade, cujas áreas delimitadas superam o zoneamento de núcleos urbanos destinados à população do município (ARAGÃO, 2008, p. 14). Isso demonstra claramente a tentativa de reserva do espaço para grandes empreendimentos turísticos, em detrimento da população pobre. Essa será excluída, inclusive, do usufruto da Zona de Expansão Urbana, pois nesta zona o lote mínimo deverá ser de 300 m<sup>2</sup>, inacessível a pessoas com baixo poder aquisitivo.

Essa exclusão será ainda mais agravada pelo fato de as ZEIS não terem sido delimitadas ou mesmo regulamentadas, tendo sido essa matéria remetida pelo plano diretor à lei específica a ser editada (art. 91). Como destacado acima, as outras zonas especiais, inseridas na LUOS, tampouco consagram índices inclusivos.

Não se percebe, através do zoneamento, política de acesso à terra urbanizada. As ZEIS não foram delimitadas e as Zonas que citam prioridade pra regularização fundiária, estabelecem índices urbanísticos semelhantes a outras zonas que não se caracterizam pela presença de população de baixa renda ou tradicional (ARAGÃO, 2008, p. 14).

Há que ser observada também a influência que esse zoneamento exercerá sobre o meio ambiente. Nesse aspecto, preocupa a existência de algumas zonas (a Zona de Veraneio (ZV), a Zona de Equipamentos Aglutinantes (ZEA), a Área de Interesse Turístico Sustentável (AITS) e a Área de Interesse Turístico (AIT)) em bancos de dunas ou terreno de marinha. Em todas essas áreas não há saneamento, mas, apesar disto, permitem-se taxas de ocupação de até 60%, 60%, 20% e 50% respectivamente. Significativo impacto sobre o meio ambiente virá em função disso, pois estas zonas estão situadas, por vezes, sobre algum recurso natural essencial aos ecossistemas locais.

Por fim, note-se que, mesmo que essas zonas possuíssem índices e parâmetros mais restritivos, ainda existiria a possibilidade de implantação desses grandes empreendimentos. A previsão normativa que permitiria isso é a chamada “Unidade Planejada”. Definida pela LUOS como uma “forma de ocupação de áreas urbanas, com a

utilização de padrões urbanísticos distintos dos estabelecidos por esta Lei para a zona em que a área está localizada, configurando-se como projetos de urbanização específica”.

Esta flexibilização poderá ser levada a efeito para diversas finalidades, pois o art. 218 estabelece um rol meramente exemplificativo de situações que podem ser enquadradas

nessa disposição. Ressalte-se que uma das situações elencadas é a implementação de empreendimentos turísticos situados em grandes glebas.

Está previsto um rito diferenciado para a aprovação destas Unidades. Esse procedimento, entretanto, não possibilita um efetivo controle social sobre a sua implementação. A razão disso encontra-se no disposto pelo art. 222, o qual traz que a aprovação do projeto dependerá de parecer conjunto do órgão municipal competente, do “Conselho do Plano Diretor” e do representante da comunidade. Será, portanto, a articulação entre esses três atores que determinará sua aprovação, sendo provável a ocorrência de negociações pouco transparentes nesse processo.

Uma curiosidade a ser observada sobre esta previsão é de que, aparentemente, ela foi apenas copiada da Lei de Uso e Ocupação do Solo antiga, a qual foi produzida sob a ótica dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano. Esse é o motivo de serem utilizados termos que não estão em harmonia com o restante da lei e com o Plano Diretor Participativo de Beberibe, como a referência aos antigos “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Beberibe” e “Conselho Municipal do Plano Diretor”, dentre outras.

Em resumo, observa-se que o zoneamento é positivado em consonância com a estratégia adotada pelo plano diretor como um todo, focando no estímulo à “vocação turística” da cidade, como traz Aragão (2008, p. 05)

[a] estratégia de desenvolvimento econômico/sócio-territorial para o município   baseada na amplia o do setor de turismo através da destina o de sua faixa litorânea para a instala o de equipamentos turísticos (hotéis e resorts) e casas de veraneio. Tal orienta o trará forte degrada o   paisagem natural, pois ocupa o banco de dunas onde não   previsto saneamento. O modelo de desenvolvimento do Município através do turismo proporciona a cria o de postos de trabalho de baixos salários, o qual não agregar  relevante impacto futuro no IDH da cidade. Grande parte do investimento anunciado   de capital privado externo ao município, que gerar  um fluxo de saída dos recursos provenientes de rendimentos do setor. A economia local se beneficiar  de circuitos periféricos da circula o de capital.

Dessa forma, embora mais estruturado que aquele proposto em São Benedito e com maiores preocupa es   infra-estrutura o de áreas pobres do município, esse mecanismo deixa de promover a inclusão social e espacial da popula o pobre, sendo

utilizado para aumentar o potencial de exploração predatória da atividade turística e deixando de trazer mecanismos de controle sobre esta.

### **4.3 Sistema de Gestão Democrática da Cidade**

Nenhuma lei, por si só, traz qualquer alteração da realidade. Para que produza os efeitos desejados, ela depende essencialmente da forma como é realizada sua aplicação. Da mesma maneira acontece com o plano diretor municipal, o qual, por mais que conte com uma construção participativa e com diversos instrumentos e previsões transformadores, somente alterará a realidade urbana se for devidamente implementado.

[...] os instrumentos de planejamento, por mais relevantes que sejam, só adquirem verdadeira importância ao terem sua operacionalização (regulamentação) e a sua implementação influenciadas e monitoradas pelos cidadãos. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir aos instrumentos, em si mesmos, a responsabilidade de instaurarem maior justiça social, independentemente das relações de poder e de quem esteja decidindo, na prática sobre os fins do planejamento e da gestão da cidade (SOUSA, 2002, p. 321).

Nesse diapasão, o Estatuto da Cidade estabeleceu como parte do conteúdo obrigatório dos planos diretores (art. 42, inciso III) a previsão de um “sistema de acompanhamento e controle”. A partir dessa disposição, pode-se perguntar qual seria o objeto de acompanhamento e controle desse sistema. Tendo em vista que o plano diretor, segundo texto constitucional (art. 182) e do próprio Estatuto (art. 40), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, esse sistema possibilitará o acompanhamento e o controle de toda essa política, a qual vai muito além do plano diretor.

Uma política pública (MARIN FILHO, 2005, p. 02) estrutura-se, inicialmente, através do planejamento (concepção de diretrizes, objetivos, metas, ações, etc.), mas perpassa também pela elaboração do orçamento (estimar a receita e fixar as despesas ao longo de um período através da definição de prioridades, de fontes e de alocação de recursos) e pela sua execução (materialização dos objetivos e metas estabelecidos anteriormente). O sistema de acompanhamento e controle estabelecido pelos planos diretores deve, por conseguinte, possibilitar também o monitoramento e controle da elaboração orçamentária e da execução da política.

Deve-se lembrar a obrigação de que esse sistema esteja em consonância com as diretrizes contidas na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade referentes à política urbana, sendo uma das mais importantes a gestão democrática da cidade (art. 2º, inciso II, do



Estatuto), entendida como a “participação dos seus cidadãos e habitantes nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas” (BUCCI, 2002, p. 336).

Em resumo, o Estatuto da Cidade obriga o plano diretor a conter disposições que possibilitem aos cidadãos o efetivo acompanhamento e controle sobre toda a política de desenvolvimento urbano. Essa, em verdade, é uma condição inafastável para que os instrumentos previstos pela Lei e contidos em cada plano sirvam à efetivação do direito à cidade de todos os cidadãos.

A clareza a respeito disso foi responsável pela inclusão no Estatuto, além da disposição obrigando os planos diretores a implementar o sistema acima referido, do Capítulo IV “DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE”. Foram nele previstos alguns instrumentos a serem utilizados de maneira a garantir um mínimo de participação nos processos decisórios que versam sobre a política urbana. Por isso que o referido capítulo situa-se em último lugar na organização do Estatuto, juntamente com as Disposições Gerais. Suas previsões devem irradiar sobre todos os outros instrumentos que a precedem, possibilitando que seja a implementação de todos eles monitorada e controlada pela sociedade civil. Esse entendimento é compartilhado por Bucci(2002, p. 336), para quem

[o] sentido do Capítulo IV, por sua vez, é garantir não apenas como princípio, mas como princípio de “operação” da nova ordem jurídico-urbanística, “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II, do Estatuto da Cidade). A própria situação topológica do capítulo, que é o penúltimo do Estatuto, antecedendo apenas as “Disposições Gerais”, além do seu conteúdo indicam seu caráter de norma de processo político-administrativo, que informa o modo concreto de formulação da política urbana e da incidência dos dispositivos tratados nos capítulos anteriores, para o que se exige sempre a necessária participação popular. O Capítulo IV cuida, no âmbito da cidade e da política urbana, de processo político, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário e processo de controle social das atividades compreendidas na gestão urbana.

O primeiro instrumento previsto por esse Capítulo são os “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal” (art. 43, inciso I), mais conhecidos como conselhos de desenvolvimento urbano. Talvez uma das mais importantes previsões trazidas pelo Estatuto, esses conselhos serão os espaços, por excelência, através dos quais a sociedade civil terá a possibilidade de monitorar e, dependendo do caso, deliberar acerca do planejamento e da execução da política de desenvolvimento urbano.

A eficácia desse instrumento, no entanto, está condicionada à forma com que ele seja planejado, criado e implementado. Embora sua criação se dê, juridicamente, através de uma previsão legal, é interessante que ela seja precedida por uma ampla mobilização social, através de debates acerca da sua importância e de como deveria ser estruturado. Quanto mais

coletivizada for essa construção, maior será a sua legitimidade frente aos diversos atores sociais e, portanto, mais resultados concretos serão alcançados.

Outro ponto crucial a ser considerado para sua efetividade é a composição que ele adquirirá. Tendo em vista os objetivos desses conselhos, o mínimo que se espera é a paridade entre representantes dos Poder Público e da sociedade civil. Como a composição da sociedade civil é muito heterogênea, indo de movimentos populares a entidades representantes de setores empresariais do setor imobiliário, é mais interessante que essa composição ocorra de maneira tripartite, havendo a representação equilibrada do Poder Público, dos usuários do espaço urbano (movimentos populares, ONGs, entidades acadêmicas, etc.) e dos setores empresariais ligados à produção do espaço urbano (construtores, incorporadores, etc.). Conquanto possa parecer estranha a defesa de uma composição que englobe setores que se beneficiam diretamente do processo excludente de produção do espaço urbano, essa estratégia é necessária para que as proposições dos conselhos tenham força suficiente para que sejam seguidas por esses mesmos atores sociais e, principalmente, pelo governo. Saliente-se, ainda, que deve ser estabelecida, além da sua composição, a forma de escolha ou de eleição dos conselheiros. Esse processo deve ocorrer de maneira mais transparente e democrática possível, evitando-se, como tem acontecido em algumas localidades, a mera indicação pelo poder público das entidades que comporão o conselho.

Questão também a ser enfrentada é o poder atribuído a essas instâncias, havendo a possibilidade de ser um órgão consultivo ou deliberativo. Há questões jurídicas, principalmente relativas à divisão de competências estabelecidas pela Constituição Federal, que emperram a possibilidade de que eles sejam totalmente deliberativos acerca de qualquer assunto que seja concernente à política de desenvolvimento urbano. No entanto, se forem previstos somente funções consultivas, estar-se-á diante de uma criação que pouco contribuirá à mudança da realidade urbana. Nessa hipótese, todo o poder decisório continuará a ser exercido somente pelo Estado, que tem se mostrado inepto e atrelado aos interesses de setores econômicos e sociais conservadores. Dessa forma, deve ser buscada uma estrutura que comporte tanto funções consultivas, restritas àquelas matérias que, por força de previsão constitucional ou legal, não estejam na sua esfera de decisão, e deliberativas, que devem ser estendidas ao máximo possível.

A sustentabilidade financeira e técnica também deve ser enfocada durante a construção do conselho. Este não pode ficar refém de gestões mais ou menos afeitas à participação popular, devendo possuir uma estrutura própria que lhe garanta a execução das

funções que lhe são atribuídas. Para isso, necessita o órgão possuir uma dotação orçamentária e, igualmente, contar com assessoria que lhe dê suporte técnico às suas decisões.

Duas recomendações merecem ser feitas antes de ser encerrada a explanação acerca dos conselhos de desenvolvimento urbano. A primeira, de certo modo óbvia em face do tema que se trata na presente monografia, é de que este conselho, caso ainda não exista no município, seja elaborado juntamente com o plano diretor. Isto possibilitará que sejam integradas as funções de planejamento e gestão urbanas, complementares e indissociáveis, como salientado no capítulo anterior.

A segunda recomendação se refere a articulação que deve existir entre esse conselho e outros que venham porventura a existir na estrutura municipal. Como é de conhecimento público, hoje há uma disseminação de conselhos nas áreas sociais (da Saúde, da Assistência Social, do Meio Ambiente, da Criança e do Adolescente, etc.). Essa proliferação desestruturada dos conselhos tem gerado alguns efeitos perniciosos.

Primeiramente, em função de haver também em diversas entidades da sociedade civil organizada uma dificuldade com o compartilhamento de poder, têm sido criadas as denominadas “multilideranças”. Essa situação ocorre quando uma mesma pessoa concentra representações em diversas instâncias e deixa de incentivar o engajamento de outras. Muitas vezes, isso é agravado pelo modo como, em função da falta de tempo ou mesmo de compromisso com uma construção plural e coletiva, deixam de compartilhar suas experiências e de construir com sua “base” a sua intervenção nesses espaços. Isso termina por deturpar o sentido da participação, pois essa “multiliderança” passa a agir por conta própria e perde a legitimidade necessária para atuar enquanto delegada de um determinado segmento social.

Outro efeito indesejado dessa pulverização é o agravamento da situação de fragmentação das políticas públicas. Embora seja fato a interligação, a complementaridade e a interdependência entre os diversos direitos sociais efetivados através das políticas públicas, essas têm sido construídas, historicamente, de modo desatrelado, sendo este um dos pontos que têm contribuído para a sua ineficácia.

Diante desse quadro desafiador na construção participativa das políticas públicas, faz-se necessária uma integração e articulação entre os diversos conselhos existentes. Assim, recomenda-se que, ao ser idealizado o conselho de desenvolvimento urbano, sejam construídas estratégias de integração entre ele e os outros conselhos existentes, de modo a interferir de maneira radical na estruturação de todas essas políticas. Isso pode ocorrer, por exemplo, com a inclusão na sua composição de representantes de outros conselhos municipais

ou, até mesmo, de conselhos estaduais e federais, efetivando a integração também entre as políticas desenvolvidas pelos três entes federados.

Previstos logo após os conselhos, incluem-se os debates, audiências e consultas públicas no rol de instrumentos de gestão democrática trazido pelo Estatuto (art. 43, inciso II). Integrantes do próprio processo de elaboração dos planos diretores, como destacado no capítulo anterior, esses espaços, atualmente considerados fundamentais para a validade das iniciativas do poder público no campo da política urbana, devem também ser alvo de regulamentação pelo plano. Nesse serão explicitados, por exemplo, os temas que ensejarão sua realização, o modo de convocação (tempo e publicidade exigidos), a forma como serão conduzidos e os efeitos que serão a eles atribuídos. No tocante a esse último quesito, espera-se que os resultados dos debates, mais do que orientar, vinculem a ação estatal. Bucci (2002, p. 348) assim se posiciona, pois

embora não haja conclusão definitiva da doutrina processual administrativista, deve-se considerar que sem a vinculatividade perderia grande parte de seu sentido a realização das audiências públicas, que teriam apenas papel figurativo.

Com objetivos geralmente mais amplos do que os debates, as audiências e as consultas públicas, as conferências de política urbana (art. 43, inciso III) “são importantes para estabelecer grandes marcos de política urbana, como a formulação de Planos Diretores, sua revisão( que deverá ser precedida de uma avaliação) e debates de natureza intersetorial” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p. 195). Embora sua previsão possa ser trazida pela Lei Orgânica Municipal ou outra lei específica, é assaz conveniente que o plano diretor também o faça e de maneira mais minuciosa, estabelecendo seus objetivos, a sua periodicidade, como será convocada, quais as suas pautas, quem coordenará o processo e de que maneira serão eleitos os participantes. As conferências são momentos decisivos para a discussão e definição periódicas das prioridades para a política urbana municipal. Podem ser, ainda, palco das eleições para o conselho de desenvolvimento urbano, como acontece com o ConCidades. Isso é emblemático, pois os conselheiros eleitos terão participado ativamente de um momento de intenso debate cujos resultados deverão servir de guias para sua atuação no conselho.

Merece destaque, por fim, a inovação trazida pelo Estatuto no inciso IV do art. 43. Juntamente com a iniciativa popular de projeto de lei, constitucionalmente consagrada, a lei trouxe a possibilidade de apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Essa disposição dota a sociedade de um significativo poder de intervir na implementação da política urbana e de propor diretamente ações de seu interesse. Embora possa o plano diretor trazer algum tipo de previsão procedimental quanto à apresentação

popular desses planos, programas e projetos, deve ser observado com muita atenção o que a Lei Orgânica Municipal determina a respeito dessa iniciativa.

Ao final do Capítulo em comento, há dois artigos que, embora não tratem diretamente de matérias concernentes ao plano diretor, possuem estreita ligação com este. No art. 44, obriga-se o poder público a realizar debates, audiências e consultas públicas no processo de elaboração do orçamento municipal. A elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, além de participativas, deve incluir as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor (art. 40, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade). Essas previsões vêm no sentido de tentar quebrar a dicotomia tradicionalmente existente no Brasil entre o que é planejado e o que é inserido no orçamento público, cujo efeito final tem sido o não-cumprimento das ações previstas nos planos por falta de recurso disponível.

O art. 45 institui a participação popular como obrigatória também no âmbito dos organismos gestores das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas. Essa determinação não guarda relação direta com a construção dos planos diretores, mas remete à lembrança da necessidade de interligação entre as instâncias de gestão e planejamento das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos com as instâncias locais daqueles municípios que as integram. Somente com isso poderão ser contornados problemas que hoje fogem à escala municipal, como a degradação de certas bacias hidrográficas e a insuficiência da rede de transporte público no atendimento à demanda intermunicipal.

Diante desses dispositivos, surgem alguns desafios tanto para o poder público quanto para a sociedade civil. Para o primeiro, impõe-se a necessidade de

investir num processo de participação real – e não simulada – nas definições de política urbana. Órgãos colegiados ou encontros de participação popular não podem ser tratados como simples legitimação de políticas pré-concebidas. Para tanto, o investimento fundamental deve visar processos de comunicação, formação, capacitação e disseminação de informações, dando condições aos participantes desses espaços para analisar os problemas, discutir sobre as opções e assumir posições. Não podemos ignorar a enorme assimetria existente em nossa sociedade no que se refere ao acesso a informações; portanto, um dos grandes desafios é justamente o aspecto educativo de um processo participativo.

Uma vez tomada a decisão de partilhar efetivamente o poder, o Executivo deve criar condições efetivas para que a participação popular ocorra. Devem ser garantidos recursos para implementar a política de desenvolvimento urbano, e as decisões tomadas com participação popular devem ser cumpridas. Assim, a participação popular deve ser parte estrutural da política de desenvolvimento urbano, contemplando inclusive a sua concepção, e não ser tratada como um elemento a mais no seu processo de definição e implementação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001, p 194).

À sociedade civil cabe o desafio de ocupar esses espaços de maneira qualificada e propositiva, respondendo às questões que lhe são trazidas e, também, trazendo suas pautas.

Deve estar atenta à coordenação desses processos pelo poder público, sendo seu dever denunciar qualquer estratégia de manipulação que porventura venha a ser utilizada. Mais do que estar presente, portanto, cabe à sociedade civil efetivamente construir uma nova cultura de participação.

#### 4.3.1 Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor Participativo de São Benedito

Nos termos que o plano traz, o município(art. 46) realizará audiências públicas nos casos: de elaboração e revisão do Plano Diretor; de apreciação de Estudo de Impacto de Vizinhança; e de elaboração de planos, projetos e leis que tratem de assuntos relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano. Nota-se que o Plano não traz grandes inovações no rol de situações em que o município é obrigado a realizar audiências públicas.

É interessante destacar que, conquanto haja previsão no sentido de caber ao Poder Executivo regulamentar os procedimentos para realização de audiência pública(art. 46, parág. 4º), o Plano traz uma regulamentação mínima para as audiências. Estas audiências serão convocadas com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, por meio de edital publicado por 3 (três) dias consecutivos em órgão de comunicação oficial(art. 46, parág. 1º). Todos os documentos relativos ao tema da audiência pública, tais como estudos, mapas, planilhas e projetos, serão colocados à disposição de qualquer interessado, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da realização da respectiva audiência pública(art. 46, § 2º). E há a obrigação do Poder Público em avaliar todas as sugestões apresentadas, justificando a aquiescência ou rejeição, ao que dará publicidade(art. 46, § 3º).

No tocante aos debates e consultas públicas, primeiramente o plano traz, no art. 45, a faculdade do Poder Público realizá-los durante o processo de elaboração de estudos e projetos urbanísticos, como forma de garantir a gestão democrática do território do Município. Interessante notar que, embora esse dispositivo determine que a realização de consultas públicas seja uma faculdade, o art. 46 traz a obrigação, para esses mesmos casos, de realização de audiências públicas.

Cite-se que, relativamente ao plebiscito e ao referendo (art. 47), a lei determina somente que estes serão convocados nos casos previstos na legislação federal e na Lei Orgânica do Município.

Quanto à possibilidade de realização de conferências, mais uma vez o Plano apresenta-se fragmentado, havendo citação de instrumento por ele não-regulamentado. No art.

33, que trata dos objetivos da Zona de Proteção ambiental, é citada uma Conferência Municipal de Desenvolvimento Territorial, a qual não é, em parte alguma, regulamentada ou sequer mencionada.

Curiosamente, o plano trouxe previsão de não somente um conselho, mas de quatro. Dentre esses, encontram-se o Conselho do Idoso, o Conselho dos Portadores de Necessidades Especiais, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Municipal da Cidade (COMCID). Somente este último possui relação direta com o desenvolvimento da política urbana do município.

Este Conselho, que segundo o art. 53 deverá ser criado e implantado pelo município em 120 dias, é definido como o órgão colegiado superior de monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano do Município (art. 49) e é o instrumento através do qual a sociedade civil pode intervir na gestão urbana (art. 48).

Assustadora é a composição imposta ao COMCID. Formado por um total de 21 conselheiros, estarão presentes, representando o poder público, 09 conselheiros do poder executivo (42,8%) e 02 da Câmara de Vereadores (9,5%), totalizando 11 representantes (52,3%). Haverá 02 representantes (9,5%) de cada um dos seguintes segmentos: entidades empresariais, entidades de profissionais liberais e entidades do setor dos trabalhadores. O plano prevê também a participação de 02 representantes do conjunto de conselhos municipais (9,5%) e de outros 02 (9,5%) do Conselho Tutelar. Com certo pesar, constata-se que não foi reservada nenhuma vaga para os seguintes segmentos: entidades de ensino e pesquisa, movimento popular e ONGs.

Vale salientar, entretanto, que, segundo o disposto no art. 51, “o Poder Executivo Municipal e quaisquer outras entidades civis ligadas à área de planejamento urbano, meio ambiente e direitos humanos, poderão reivindicar assento no COMCID”. Para tanto é necessário que isso seja aprovado em Lei e que preencham as seguintes condições: estejam legalmente constituídos e em efetivo funcionamento há pelo menos 02 (dois) anos, no caso de entidades não governamentais; e sejam aprovadas por, no mínimo, 2/3 (dois terços) do COMCID. Em todos os casos, segundo a Lei, deve ser respeitada a proporcionalidade entre Poder Executivo Municipal e os demais órgãos. Tem-se claramente, nesse caso, uma previsão que busca suavizar a ausência de representação da sociedade civil no COMCID. Esta previsão, no entanto, não possui grande aplicação prática, pois submete-se ao cumprimento de diversas condições, dentre elas a aprovação de lei nesse sentido e aprovação por 2/3 do Conselho, ou seja, somente será possível a participação da sociedade civil com a anuência do

Poder Público. Além disso, qualquer que seja o número de entidades que passem a integrar o Conselho, deverá ser mantida a (des)proporção entre poder público e sociedade civil.

Os conselheiros, bem como seus suplentes, serão, nos termos do Plano, “indicados pelos respectivos órgãos e entidades, sendo nomeados pelo Prefeito, por um período de 02 (dois) anos podendo haver a recondução e a substituição a qualquer tempo, a critério dos respectivos órgãos e entidades representadas” (art. 50, § 1º). Vê-se, portanto, que não há eleição para a composição do Conselho, devendo ocorrer somente a indicação por parte dos órgãos e entidades (os quais também não se sabe quais são, pois não há qualquer relação de órgãos e entidades).

Igualmente preocupante o fato de que, ao longo do texto do plano, não há qualquer menção expressa ao caráter do Conselho. Contudo, a partir das atribuições previstas a ele (colaborar, propor, opinar, sugerir, etc.), fica nítido o caráter eminentemente consultivo do COMCID. A única disposição que nos remete à possibilidade de ele vir a assumir um caráter deliberativo, é na sua atribuição de indicar as prioridades dentre as ações previstas no Plano Diretor (art. 49). Isso vai depender, inclusive, da interpretação dada ao termo “indicar”, que pode significar tanto aconselhar (numa acepção consultiva) quanto designar (num caráter deliberativo).

No que concerne às atribuições do Conselho, mais uma vez o plano mostra-se confuso e desconexo. Isso ocorre porque, apesar de no art. 49 ele estabelecer o rol de atribuições do COMCID (incluindo previsões relativas ao próprio PDP), o art. 52 dispõe que “caberá ao COMCID promover o acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor, por intermédio das seguintes atribuições” e estabelece novo rol de atribuições do Conselho.

No parágrafo 1º do art. 49, são elencadas as seguintes atribuições do COMCID: colaborar na aplicação e fiscalização do Plano e de outras leis urbanas do Município; indicar as prioridades das ações previstas no Plano Diretor, compatibilizando-as com as dos demais órgãos da administração; propor estudos e alterações nas referidas leis; opinar sobre os casos omissos no Plano e das demais leis urbanas do município; e elaborar seu regimento interno.

Já na dicção do art. 52, cabe ao Conselho: sugerir e encaminhar propostas para o Poder Executivo sobre a execução da Política Urbana; manifestar-se sobre a implantação de projetos de impacto urbano, solicitando ao Poder Executivo, quando for o caso, a elaboração de Relatório de Impacto de Vizinhança; sugerir e encaminhar propostas de alteração de leis urbanas; e encaminhar propostas para o orçamento participativo.

Observa-se, ainda, que o plano é muito reticente no que diz respeito ao orçamento público e sobre o seu controle pela sociedade, havendo poucas previsões sobre o assunto na



Lei. Uma dessas poucas previsões dispõe que cabe ao Conselho Municipal da Cidade indicar as prioridades das ações previstas no Plano Diretor, compatibilizando-as com as dos demais órgãos da administração (art. 49, parágrafo 1º); bem como encaminhar propostas para o orçamento participativo (art. 52). Interessante notar que, apesar de citado neste último artigo, o orçamento participativo não é regulamentado ou mencionado em nenhuma outra parte do Plano.

Frente a essas considerações feitas acima, verifica-se que a principal ferramenta instituída pelo plano para o controle de sua implementação, o Conselho, tem uma estrutura débil, pois sua composição é excludente e pouco diversificada, possuindo, ainda, pouco poder decisório sobre a política de desenvolvimento urbano. Afirma-se, portanto, que o sistema de acompanhamento e controle das políticas urbanas desenvolvidas pelo município pouco fortalece a gestão democrática da cidade.

#### 4.3.2 Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor Participativo de Beberibe

Mais do que prever instrumentos e instâncias de participação, o plano diretor de Beberibe buscou criar um sistema integrado de planejamento e de gestão. Denominado de “Sistema Municipal Integrado de Planejamento e Gestão Urbana Municipal” ele é caracterizado, no art. 33, como “o conjunto de órgãos e entidades públicas e representantes da sociedade civil voltados para propiciar o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana”.

Composto pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial e pela Coordenação de Implementação e Avaliação do Plano Diretor Participativo, o Sistema objetiva (art. 35): instituir canais de participação da sociedade na gestão municipal através da criação de mecanismos permanentes e sistemáticos de discussões públicas para o detalhamento, implementação, revisão e atualização dos rumos da política urbana municipal e do Plano Diretor; instituir processos de formulação, implementação e acompanhamento dos planos, programas e projetos urbanos; buscar a transparência e democratização dos processos de tomadas de decisão sobre assuntos de interesse público; e integrar os órgãos e entidades municipais afins ao desenvolvimento territorial. Além desses objetivos, são definidas diversas diretrizes para sua consolidação (art. 36), como a ampliação da rede institucional envolvida com o planejamento e a gestão da política urbana para promover maior articulação e integração entre as áreas, as parcerias com entidades e associações, públicas e privadas, em

programas e projetos de interesse da política urbana, e a interação com lideranças comunitárias. Verificam-se, portanto, aspectos conformadores de um sistema integrado, os quais, pelo menos em tese, têm o condão de atribuir uma unidade aos instrumentos previstos em seguida.

No art. 52, são eleitos como instrumentos desse sistema, para além do Conselho e da Coordenação já citados, as Conferências Municipais de Política Urbana Municipal, as audiências, os debates, as consultas públicas, a iniciativa popular de projeto de lei, o plebiscito e o referendo. O plano, contudo, não traz disposições a respeito dos três últimos instrumentos (a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo).

Referindo-se às audiências públicas, a lei enfatiza o seu caráter meramente informativo e discricionário, não pormenorizando em quais situações sua realização é obrigatória ou quais os procedimentos para sua realização. Igualmente fraca é a delimitação dos debates e das consultas públicas. Os primeiros consistiriam (art. 56) “na exposição de razões, argumentos sobre um determinado tema, possibilitando um exame conjunto e poderão ser realizados para esclarecimentos não esgotados na Audiência Pública”, enquanto as consultas (art. 57) seriam instâncias consultivas que poderão ocorrer na forma de Assembléias, nas quais a Administração Pública tomará decisões baseadas no conjunto de opiniões expressas pela população interessada. Observa-se que pouca consistência têm essas definições, enfraquecendo, portanto, o poder de a sociedade civil reivindicar sua utilização.

Essa deficiência é compensada, em termos, pelo formato que as Conferências Municipais de Política Urbana Municipal adquirem. São abertas à participação de qualquer cidadão, devendo ocorrer ordinariamente a cada dois anos e, extraordinariamente, quando convocadas pelo Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial ou pelo chefe do Poder Executivo nos casos de necessidade de alteração da Lei do Plano Diretor Participativo (art. 53). Suas principais finalidades, das quais se pode depreender um caráter consultivo das resoluções construídas nelas, são: promover debates sobre matérias da política de desenvolvimento urbano e ambiental; sugerir ao Poder Executivo Municipal adequações em objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanos, bem como propostas de alterações do Plano Diretor e da legislação urbanística; e debater os relatórios de avaliação da política urbana, apresentando críticas e sugestões. Essa ferramenta, embora conte com uma grande limitação em função de suas atribuições mais consultivas, pode fomentar o fortalecimento do processo democrático de construção da política urbana. No mínimo a cada dois anos, essa política será pautada entre os diversos atores da cidade, os quais poderão criticar e propor alterações, enriquecendo sua construção e reforçando a cultura de participação no município.

Relativamente ao monitoramento e à implementação do plano diretor, foram incluídos na lei dois instrumentos, a Coordenação de Implementação e Avaliação do Plano Diretor Participativo e o Sistema Municipal de Informação para a Gestão Urbana Municipal.

Criada e implantada através de Decreto Municipal, no qual devem ser fixada a sua composição e atribuições, a Coordenação será a unidade responsável pelo acompanhamento e gerência do Plano Diretor de Participativo. Apesar dessa grande atribuição, o plano dedicou pouca atenção à sua regulamentação, tendo deixado, inclusive, de garantir a participação popular nessa instância. De acordo com o parágrafo único do art. 46, ela será formada por uma equipe técnica local integrada por representantes dos órgãos da administração pública diretamente envolvidos na elaboração de estratégias e políticas de desenvolvimento urbano e ambiental.

Grande suporte ao desenvolvimento das atribuições dessa Coordenação será proporcionado pelo Sistema Municipal de Informação para a Gestão Urbana Municipal. Esse conterà, segundo art. 48, dados e informações necessárias à avaliação e adequação das diretrizes e metas do plano diretor. Objetiva, portanto, o Sistema auxiliar no controle e na avaliação da aplicação da Lei do Plano Diretor Participativo e da legislação urbanística e ambiental, bem como propiciar o estabelecimento de iniciativas de democratização da informação junto à sociedade, permitindo à população avaliar os resultados alcançados (art. 49). Para tanto, buscará a integração das bases cadastrais municipais e compatibilização com os cadastros de órgãos e entidades de outras esferas governamentais, de municípios vizinhos e de entidades privadas de prestação de serviços à população; a atualização permanente do mapeamento da Cidade e de outras informações indispensáveis à gestão do território; e a ampliação do conhecimento da população sobre a legislação urbanística. Essa previsão vem ao encontro do que foi discutido anteriormente acerca da necessidade de aperfeiçoamento e democratização da informação como pressupostos de um planejamento democrático (MARICATO, 2001, p. 74). Somente a partir da permanente leitura do espaço urbano é possível realizar um constante processo de planejamento e de gestão apto a melhorá-lo.

Por fim, cumpre ser analisado o formato instituído pelo plano para o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial. Presidido pelo Secretário de Administração do município, o Conselho possuirá uma composição dividida em quatro grandes blocos: membros do poder público, representantes da sociedade civil organizada, representantes territoriais da sociedade civil e representantes de outros conselhos municipais. No primeiro bloco, estarão compreendidos 09 representantes do poder público municipal, integrantes das diversas secretarias existentes, da procuradoria geral do município e do gabinete do prefeito.

Dentro dos 09 representantes da sociedade civil organizada, encontrar-se-ão integrantes de universidades, de ONGs, de sindicatos dos trabalhadores e produtores rurais, do Ministério Público e de entidades empresariais ligadas ao mercado imobiliário, ao comércio, à indústria e turismo. A representação territorial é determinada por uma porcentagem (0,1%) em cima do número de habitantes de cada região administrativa da cidade, havendo, no momento da aprovação do plano, 44 representantes nessa categoria. Por último, cada conselho municipal de outro segmento contará com 01 representante.

O processo de eleição desses representantes variará de acordo com o bloco a que pertencem. Os integrantes do poder público serão designados pelo prefeito mediante indicação de seus respectivos secretários. A eleição dos representantes territoriais será feita em conferências distritais sobre o tema do desenvolvimento urbano. Os outros representantes serão indicados pelas entidades que representam. Pairam dúvidas acerca da escolha dos representantes da sociedade civil organizada, pois não se tem no plano qualquer definição acerca de quais serão as entidades que ocuparão essas vagas do Conselho. Não se estabelece se essas entidades serão indicadas ou eleitas, o que acontece em alguns outros municípios. A lei poderia ter determinado que essa eleição ocorresse, por exemplo, durante as Conferências Municipais de Política Urbana.

No tocante às suas atribuições, o Conselho terá funções consultivas e deliberativas, como se vê:

Art. 44 - São atribuições do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial:

I - Aprovar os Estudos de Impacto de Vizinhança;

II - convocar, organizar e coordenar as Audiências Territoriais e a Conferência Municipal de Política Urbana;

III - convocar audiências públicas;

IV - promover um canal de comunicação efetivo entre o Poder Executivo e os cidadãos, no que tange à execução da política urbana;

V - baixar normas de sua competência, necessárias à execução e implementação da política urbana do município;

VI - sugerir, quando julgar necessário, a realização de estudos sobre alternativas e possíveis conseqüências urbanísticas e ambientais, de projetos públicos ou privados, com vistas à adequação dos mesmos às diretrizes constantes nesta Lei;

VII - requisitar o Estudo de Impacto de Vizinhança de projetos de urbanização e de equipamentos urbanos que venham a causar significativo impacto, principalmente quanto: à preservação do meio-ambiente, à paisagem, à economia, em estreita articulação com respectivos órgãos executivos da gestão ambiental e urbana no município;

VIII - propor programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano;

IX - acompanhar e avaliar a implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, em especial os programas relativos à política de gestão do solo urbano e rural, de saneamento ambiental, de mobilidade e transporte urbano, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;

X - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

- XI - promover, quando necessário, a realização de seminários ou encontros regionais sobre temas de sua agenda, bem como estudos sobre a definição de convênios na área de desenvolvimento urbano sustentável e da propriedade urbana, a serem firmados com organismos nacionais e internacionais públicos e privados;
- XII - dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
- XIII - aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros;
- XIV - propor a criação de instrumentos institucionais e financeiros para a gestão da política urbana;
- XV - criar formas de interlocução entre os conselhos das cidades nos âmbitos nacional, estadual, e entre municípios, estimulando a troca de experiências;
- XVI - promover processos de capacitação sobre assuntos de interesse do desenvolvimento urbano municipal.

Verifica-se que, conquanto tenha dentre as suas atribuições acompanhar e avaliar a implementação da política de desenvolvimento urbano, o Conselho não foi dotado, pelo plano, de uma função direta de monitoramento e controle sobre as previsões do plano diretor, tendo isso ficado a cargo somente da Coordenação citada acima. Pelo fato de a sociedade civil ter sido excluída da composição dessa Coordenação e ter tido seu poder de pressão e de intervenção restringido, pode essa separação ser prejudicial à concretização das determinações do plano.

A lei, como pode ser visto pelo acima exposto, possui aspectos positivos e negativos referentes à gestão democrática da cidade. Podem ser consideradas como deficiências: a deficiente regulamentação das audiências, debates e consultas públicas; o caráter nitidamente consultivo das conferências municipais sobre desenvolvimento urbano; a exclusão do monitoramento da implementação do plano diretor do rol de atribuições do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial; e ausência de previsão da participação popular na Coordenação de Acompanhamento e Implementação do Plano Diretor Participativo.

Apesar dessas deficiências, avalia-se de maneira positiva a estruturação desse sistema no plano diretor de Beberibe, pois passos importantes foram dados no rumo de uma democratização do planejamento e da gestão municipal: a tentativa de ser estabelecido um verdadeiro sistema integrado de gestão e planejamento, indo além da previsão de instrumentos desconexos; a obrigatoriedade de realização bienal das conferências municipais sobre desenvolvimento urbano; a existência de um Sistema Municipal de Informação para a Gestão Urbana Municipal; a previsão de representantes territoriais na composição do Conselho estabelecido, além da participação de representantes de outros conselhos, o que fomenta a integração das políticas públicas municipais; e o caráter deliberativo desse Conselho no tocante a algumas de suas atribuições, como a aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança. Espera-se que, com esses avanços, possa o movimento popular em alguma

medida se articular de maneira a resistir à exploração predatória de Beberibe pelos grandes investidores imobiliários e ligados ao setor de turismo, lutando pela efetivação do direito à cidade para todos os seus habitantes.

#### **4.4 A participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de Fortaleza**

A primeira experiência de planejamento urbano de Fortaleza, por incrível que possa parecer, ocorreu há quase dois séculos, com o denominado “Plano Silva Paulet”, em função do seu idealizador. Nesse intervalo de tempo, alguns outros foram desenvolvidos, merecendo destaque somente o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano aprovado em 1992. Esse foi o primeiro e único, até o momento, plano que Fortaleza elaborou e aprovou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual trouxe para a cidade a obrigatoriedade de sua elaboração. Surpreendentemente, havia previsões nessa lei que gozavam à época de notável caráter progressista, como instrumentos positivados que objetivavam a efetivação da Função Social da Propriedade. O alcance deles, contudo, era reduzido, pois o plano não explicitava sua forma de aplicação e tampouco buscava espacializá-los (MOREIRA, 2008, p. 20).

Em 2002, duas situações ensejaram o início do seu processo de revisão, o qual se estende até o presente momento. Primeiramente, havia se esgotado o prazo de 10 anos previsto pelo próprio plano para sua revisão. Em segundo lugar, com o advento do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios que já possuíam planos diretores deveriam revisá-lo de modo a incorporar as novas diretrizes e instrumentos propostos. Frente a essa realidade, a gestão municipal deu início a esse processo em setembro de 2002, firmando uma parceria com a Associação Técnico-Científica Eng.º Paulo de Frontin (ASTEF), vinculada à UFC. Contratada através de dispensa de licitação, a ASTEF foi responsável, juntamente com técnicos da Prefeitura Municipal, pela elaboração do LegFor, como ficou conhecido o projeto de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental elaborado para substituir o de 1992. Apesar de ter sido repassada quantia superior a um milhão de reais para essa finalidade, o processo não foi bem coordenado. Não houve a elaboração de estudos e de leituras aprofundadas sobre a realidade urbana da cidade, muito menos foi estabelecida uma metodologia que possibilitasse a participação popular. Outra crítica feita ao projeto é que pouco ele avançava relativamente ao PDDU de 1992, deixando mesmo de incorporar importantes diretrizes e instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, como a promoção de

regularização fundiária sustentável, o combate à especulação imobiliária e a gestão urbana democrática e participativa (LOUREIRO, 2006, p. 20).

Principal ator político ligado ao ideário da reforma urbana no Ceará naquela época, o Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (NUHAB) decidiu intervir no processo, exigindo a sua abertura à participação popular e a rediscussão do seu conteúdo. De início, buscou-se estabelecer um canal de diálogo com a gestão e com a consultoria contratada. Em um seminário realizado em dezembro de 2002, foi decidido, inclusive, que seria elaborado um calendário de discussões sobre os produtos que a equipe fosse construindo. Esse calendário nunca foi apresentado por eles nem foram abertos canais de participação.

A situação foi se tornando cada vez mais precária com o passar do tempo. Por isso, o NUHAB lançou, em abril de 2004, a campanha “Por um Plano Diretor Participativo”. Seus objetivos eram: sensibilizar as comunidades para a importância do Plano Diretor e informar sobre a proposta da Prefeitura de Fortaleza; estimular e desencadear um processo de participação da população na gestão democrática da cidade, iniciando pela interferência na decisão das diretrizes de desenvolvimento urbano de Fortaleza, tal como explicitado na lei federal 10.257/01; e conseguir a suspensão da revisão em curso através de ação judicial (LOUREIRO, 2006, p. 04).

Diferentes estratégias foram utilizadas durante essa intervenção. Realizaram-se aulas e seminários para colocar em pauta as temáticas do planejamento, da revitalização de áreas centrais, dentre outras consideradas prioritárias. Aconteceram mobilizações em locais estratégicos com a finalidade de divulgar e informar a população sobre como vinha sendo conduzido o processo, utilizando-se de peças teatrais e de eventos culturais. Houve também oficinas internas de capacitação para os membros da rede, de modo a qualificar a sua intervenção nessa ação e no embate com o poder público. Espalharam-se em Fortaleza diversas faixas e cartazes com dizeres que informavam aos habitantes daquela região as ações previstas para ela pelo LegFor, bem como material publicitário da campanha (bonés, camisas, *bottons*, etc.).

As mais importantes ações, contudo, foram: a pesquisa qualitativa para identificar o grau de conhecimento da população sobre as discussões a respeito do plano diretor e o ajuizamento de ação civil pública, via Ministério Público, arguindo o descumprimento do requisito da participação popular na condução do processo.

Saliente-se que a pesquisa foi de extrema utilidade na argumentação desenvolvida posteriormente na ação civil pública. Baseada na aplicação de 1.000 questionários, buscou-se realizá-la da maneira mais representativa possível, tendo sido a aplicação feita em diversas

localidades de Fortaleza, com pessoas das mais diferentes idades, profissões, graus de instrução, etc. Seus resultados mostraram de maneira eficaz o completo desconhecimento da população a respeito do processo e da proposta do plano.

Nesse ínterim, a gestão, a despeito de toda a campanha desenvolvida, encaminhou o projeto de lei para a Câmara de Vereadores em agosto de 2004. Novas articulações foram desenvolvidas a partir de outubro daquele ano, dessa vez focando-se nos legisladores. Fortalecido com o apoio de alguns vereadores, as entidades conseguiram que fosse estabelecido pela Câmara um calendário de debates, que seria composto de 22 audiências. De todas essas, somente 05 foram realizadas, tendo contado com a presença de alguns poucos integrantes do legislativo e com a completa ausência de qualquer representante do executivo. Mesmo assim, o movimento iniciado não esmoreceu, tendo permanecido durante três semanas inteiras ocupando o espaço do legislativo nos momentos em que se realizavam as sessões.

Como conseqüência dessa pressão popular e do pedido da prefeita eleita, embora não empossada, Luizianne Lins, o projeto do PDDUA foi retirado da pauta de votação em dezembro de 2004. A retirada por completo da Câmara só foi realizada, no entanto, em maio de 2005, encerrando-se o que poderia ser entendida como a primeira etapa desse processo de revisão do plano diretor. Analisar-se-á a seguir a segunda etapa do processo, que se estende até o presente momento.

A retirada do projeto de lei da Câmara de Vereadores foi, sem sombra de dúvidas, uma grande vitória do movimento pela reforma urbana em Fortaleza. Ela, juntamente com a instalação de uma nova gestão municipal, com ares progressistas, representou a possibilidade de transformações na realidade urbana da cidade. Essa esperança, em determinada medida, resultou numa desmobilização desses atores, pois, ao verem dentro da Administração velhos companheiros integrantes de movimentos, acreditaram que essa mudança de cenário político seria suficiente para a transformação da política urbana. Interessante trazer a visão de MOREIRA (2008, p. 21) acerca dessa inserção de integrantes de movimentos no governo municipal:

Com o pretexto de tornar a gestão mais cidadã, a prefeitura trouxe para si as lideranças populares, muitas que apoiaram a candidatura da prefeita Luizianne Lins, em contratação de cargos comissionados. Esta ação poderia a priori significar um caminho de mudanças, mas, além de ter se tornado mera ilusão, enfraqueceu o poder dos movimentos populares. Estes perderam sua autonomia, pois não conseguiam ir contra seus próprios colegas. E pior, muitas das lideranças continuavam atuando nas duas frentes.

Essa desmobilização e perda de autonomia, que ainda pode ser percebida em alguns momentos atuais, foi uma das razões do grande lapso temporal que houve entre a retirada do projeto de lei e o início do novo processo de planejamento, que ocorreu somente



no começo do ano seguinte. Assim, no primeiro bimestre de 2006, a gestão reúne técnicos indicados pelas suas secretarias com a finalidade de compor uma equipe que desenvolveria esse processo. Novamente foi contratada uma assessoria externa à administração, tendo sido escolhido o Instituto Pólis, tradicional ONG de São Paulo ligada ao movimento pela reforma urbana.

Tal contratação tem sido seriamente questionada, seja pela semelhança com a ASTEF na forma de contratação (dispensa de licitação por notório saber técnico), seja por consistir numa entidade pertencente a outro estado e, supostamente, pouco ambientada no contexto local. Sem o intuito de defender essa escolha, observe-se que essa entidade foi contratada como assessoria ao desenvolvimento do processo de elaboração, não para realizá-lo, prescindindo de um profundo conhecimento da realidade de Fortaleza. Além disso, o Instituto já estava bem situado sobre a problemática local, tendo elaborado, inclusive, um dos pareceres que embasaram a ação civil pública que questionou o processo anterior.

Esse recomeço foi verdadeiramente turbulento e acelerado, tendo sido deixadas de lado algumas etapas importantes do processo participativo de planejamento. Alegando-se falta de tempo para qualquer discussão em função do prazo estabelecido pelo Estatuto (outubro de 2006), foi apresentado, logo nesse primeiro momento, um calendário das atividades a serem realizadas (capacitações, audiências, assembléias, fóruns, etc.).

Ressalte-se que ainda não havia sido formado o Núcleo Gestor do processo, o qual, composto por representantes de diversos segmentos sociais, deveria ser o verdadeiro responsável pela confecção desse cronograma. Essa é uma das condições destacadas no capítulo anterior para um processo estruturalmente participativo. Se observado o esquema proposto pela Ministério das Cidades disposto anteriormente, observar-se-á uma inversão na ordem do processo. Iniciam-se o planejamento de todo o processo sem a formação prévia do referido Núcleo, a qual só vai ser oficialmente cumprida um dia antes do início do ciclo de assembléias territoriais, em fevereiro de 2006.

As entidades do Núcleo Gestor, recém formado, tentam acompanhar o ciclo de assembléias que se inicia a seguir. Essas assembléias foram realizadas, concomitantemente, aos sábados pela manhã em 14 Áreas da Participação, como denominadas as regiões em que se subdividiu Fortaleza para o processo do orçamento e do plano diretor participativo. Seus objetivos eram: sensibilizar e capacitar a população para o processo de planejamento, realizar a leitura comunitária da cidade, e eleger os delegados territoriais que participariam dos Fóruns e do Congresso do Plano Diretor Participativo. Pode-se imaginar que não foi possível cumprir

todos esses objetivos de maneira qualificada nos quatro sábados previstos pela gestão para a sua realização.

Esse momento é o primeiro em que podem ser enxergadas grandes falhas na metodologia aplicada. O primeiro grande erro foi a pouca publicidade dada ao processo. Despertar o interesse dos cidadãos era fundamental para que houvesse a participação, e isso somente seria possível a partir de uma boa estratégia de comunicação que divulgasse a importância de se construir coletivamente o plano diretor. Consequência disso foi a baixíssima participação nessas assembleias, havendo registro de que em algumas delas compareceram somente em torno de 10 pessoas.

Quando tratamos da Democracia Participativa, deve ser redobrada a necessidade de divulgação e esclarecimento do assunto a ser debatido e decidido. Primeiro, porque este tipo de participação não é obrigatório, o que leva a facilmente ser ignorado; segundo, por se tratar de um modo de democracia novo, há desconhecimento quanto às formas de participação e o método empregado durante todo o processo; e terceiro porque, aplicado ao Plano Diretor, se trata de um assunto delicado no sentido de ser um planejamento a longo prazo. Não é algo que poderíamos ver os resultados até o ano seguinte como é o caso do Orçamento Participativo(MOREIRA, 2008, p. 18)

Essa precária publicidade foi agravada pela pouca, ou nenhuma, importância dada à estruturação de uma ação voltada à mobilização social. Deixou-se de trabalhar junto ao Núcleo Gestor uma estratégia clara de intervenção, tendo sido relegada, por diversas vezes, às entidades do Núcleo essa tarefa. Havia, portanto, grande confusão relativa à função dessa instância, deixando de ser vista por muitos como coordenadora do processo e sendo entendida, quando conveniente, como a principal responsável pela mobilização. Ressalte-se que essa responsabilidade era delegada sem o fornecimento de qualquer suporte financeiro ou estrutural.

Outra grande problema foi a capacitação levada a efeito nessa etapa. Os facilitadores do processo foram, em geral, aqueles técnicos da prefeitura convocados para compor a equipe, dentre os quais havia inúmeras pessoas que nunca haviam estudado a temática antes e, por isso, não conseguiram realizar capacitações de boa qualidade. Além de falta de conhecimento técnico mesmo, não foi trabalhada com eles a necessidade de que a linguagem utilizada fosse adequada ao público participante. Houve, em face disso, momentos em que se facilitava os momentos de formação com linguagem tecnicista e outros em que se faziam reduções simplistas dos temas. A metodologia, os recursos utilizados e o material didático distribuído também não eram satisfatórios.

Observa-se, portanto, que pouca atenção foi destinada às três grandes estratégias (mobilização/sensibilização, comunicação e capacitação) que se destacaram no capítulo

anterior como essenciais para a adesão da sociedade ao processo e, conseqüentemente, para o sucesso do plano.

O momento da Leitura Comunitária também foi realizado com grandes deficiências. Como discutido anteriormente, deveriam ser iniciadas essas rodadas de discussão com base em elementos fornecidos por uma Leitura Técnica preliminar. Esta, no entanto, não foi realizada a contento, faltando diversos estudos essenciais à problematização do espaço urbano.

Era perceptível, para quem estava fora da gestão e, principalmente, para quem fazia parte dela, que aquele processo não era a sua maior prioridade. Enquanto o orçamento participativo contava com uma estrutura satisfatória, o plano diretor era realizado com sérias restrições orçamentárias e de pessoal, sem ser mencionada a pouca atenção política despendida pelo governo ao processo. Evidentemente, tratava-se mais de cumprir uma obrigação legislativa, sendo isso utilizado como argumento para que muitas etapas fossem atropeladas durante o processo.

As entidades do Núcleo Gestor tentaram acompanhar todo esse ciclo de assembleias. Embora tivesse uma grande amplitude na sua composição (um total de 37 representantes: 9 membros do poder público executivo, 6 conselheiros do orçamento participativo representando cada uma das secretarias executivas regionais, 10 representantes de movimentos sociais e ONG's, 6 representantes profissionais, 3 representantes de sindicatos e órgãos de classes e 4 representantes de entidades acadêmicas), o Núcleo não conseguiu esse intento. Mesmo assim, teceram-se inúmeras críticas e reivindicou-se uma alteração nesse quadro. A resposta era sempre a mesma, não sendo isso possível em virtude do prazo estabelecido. Nesses momentos, as entidades que compunham o colegiado questionavam, então, seu poder decisório na coordenação do processo, pois não conseguiam que suas determinações fossem executadas. Em verdade, o próprio debate internamente nessa instância era difícil, já que a gestão contava com quase a metade dos representantes (09 do poder público somados aos 06 provenientes do OP, cujos escolhidos todos faziam parte da gestão).

Faz-se necessário observar, nessa altura do relato, que havia algo de diferente nas posturas críticas ao processo se comparadas às formuladas no seu primeiro período (2002 a 2004). Enquanto naquele primeiro período as críticas eram provenientes quase tão somente de entidades ligadas ao movimento pela reforma urbana, nesse outro elas também vinham de outros segmentos, embora seu conteúdo fosse diverso. Se por um lado havia entidades como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB-CE), o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/CE) e o Sindicato das Industrias da Construção (SINDUSCON) que

desqualificavam a participação popular sob um discurso tecnocrático de planejamento; por outro havia entidades, principalmente ligadas à rede NUHAB, que reivindicavam a ampliação e a qualificação dessa participação. Saliente-se que a intervenção desta rede já não acontecia da mesma forma que anteriormente, pois não se conseguia estabelecer consensos sobre o processo. Constatou-se, nesse momento, que foi acertada a análise feita acima de que a inclusão de pessoas dos movimentos sociais na gestão e a consequente perda de autonomia destes implicaram realmente no seu enfraquecimento.

Ao final da primeira rodada de assembleias territoriais, de capacitação e de Leitura Comunitária, foi realizado, em abril de 2006, I Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Denominado “A cidade que temos”, seu objetivo era, frente à sistematização das leituras realizadas, definir os eixos e temáticas prioritárias a serem enfrentadas pelo plano. Ao final, foram definidos cinco eixos estratégicos: o acesso democrático à terra e à habitação regularizada, o ordenamento do crescimento urbano e a promoção da cidade acessível, a promoção de uma cidade sustentável para as futuras gerações, a gestão democrática e a cidade de oportunidades para todos.

A partir dessa definição, estabeleceu-se um novo calendário de assembleias territoriais com a finalidade de discutir tais temas e de audiências temáticas, que debateriam propostas para a mobilidade, a infra-estrutura urbana, o meio ambiente, a habitação e o desenvolvimento sócio-econômico. Novamente essa etapa foi encerrada com um evento, o II Fórum do Plano Diretor Participativo de Fortaleza, “A cidade que queremos”. A sua metodologia foi apresentar o resumo das propostas para o plano colhidas durante as assembleias e audiências temáticas e aquelas sugeridas pela equipe técnica, havendo a seguir um debate sobre elas, no qual havia a possibilidade de alterar tais propostas ou apresentar novas. Ao final desse evento, foi realizada a eleição dos delegados que estariam participariam do Congresso do Plano Diretor, tendo sido preenchidas somente as vagas relativas a alguns segmentos, nomeadamente a administração pública municipal, os movimentos sociais e populares, entidades acadêmicas e de pesquisa e setores ligados ao tema crianças e adolescentes.

Em meio à realização desse calendário apertado e a um cenário político tumultuado, surgiu a oportunidade, através de negociação com o Ministério Público, de que o prazo para a revisão fosse ampliado. Para o Ministério, como Fortaleza, de uma maneira ou de outra, possuía um plano, não estaria enquadrado de forma cabal no prazo estipulado pelo Estatuto. Recomendava, ainda, que se tomasse o tempo necessário à maturação do projeto, pois não adiantaria fazê-lo de maneira afoita.

Baseando-se nisso, no fato de que se estava em pleno período eleitoral e na constatação de que, se cumprido o calendário inicial, a equipe teria somente um mês para elaborar uma proposta a ser apresentada no Congresso do Plano Diretor, decidiu-se por adiar a realização deste para os dias 26 a 28 de janeiro do ano seguinte. Aproveitou-se esse novo período para serem feitas mais audiências e capacitações sobre as propostas do plano. Essas, novamente, não alcançaram o efeito desejado, tendo o movimento pela reforma urbana decidido realizar encontros semanais para sua formação e pactuação das propostas que defenderia.

O momento mais crítico de todo o processo se avizinhava. À realização do Congresso, antecederam inúmeras discussões acaloradas no Núcleo Gestor, principalmente em razão da intenção da prefeitura de que ele não fosse deliberativo. Mostrando-se, frente a isso, absolutamente coeso, o movimento pela reforma urbana não aceitou tal retrocesso e exigiu que seu caráter fosse deliberativo. No outro extremo, as entidades ligadas ao setor imobiliário e da construção civil reivindicavam mais tempo para o estudo das propostas que seriam debatidas, propondo novamente o adiamento do Congresso. Estranha-se tal argumento, pois, se as comunidades com a ajuda das entidades ligadas à reforma urbana conseguiram se apropriar desse conteúdo, não é possível aceitar que o tempo não tenha sido suficiente para o segmento empresarial, que conta com inúmeros técnicos, fazê-lo.

De toda forma, a gestão municipal parecia empenhada em postergar o momento de deliberação do Congresso. Colocou-se o tema em votação na última reunião do Núcleo Gestor, tendo a proposta sido derrotada com votos, inclusive, de representantes do próprio poder público. Esse, contudo, não era o fim da discussão, que foi encampada pela própria prefeita, Luizianne Lins, a qual convocou reunião com entidades ligadas ao NUHAB com o objetivo de pessoalmente convencê-las de que seria interessante esse adiamento. O movimento pela reforma urbana não se convenceu e reiterou a exigência de que isso não acontecesse.

A decisão final sobre a questão teve lugar no momento em que se iniciou o Congresso. Durante a leitura da proposta de regimento interno do evento, um representante do poder público fez um destaque e lançou a proposta: seria realizado o Congresso naqueles dias, debatendo-se as propostas apresentadas, mas o processo de deliberação acerca delas aconteceria num momento posterior. Conquanto tenha protestado acaloradamente, o movimento pela reforma urbana foi derrotado na votação, pois, além dos segmentos empresariais e profissionais, os representantes do poder público votaram em bloco pelo adiamento. Não foi, ao contrário do que alguém ingenuamente possa imaginar, uma unidade

de pensamento entre os técnicos da gestão que possibilitou que isso acontecesse. Num procedimento pouco democrático, essa postura foi imposta pelos altos escalões da Administração aos seus subordinados, sob pena de, possivelmente, serem destituídos de seus cargos comissionados ou serem cancelados seus contratos de terceirização.

Durante os dias que se seguiram, foram discutidas exaustivamente as propostas apresentadas em cada um dos seis grupos temáticos em que foi estruturado o evento: princípios da política urbana, os objetivos do plano diretor e as diretrizes e ações estratégicas das políticas setoriais princípios da política urbana, os objetivos do plano diretor e as diretrizes e ações estratégicas das políticas setoriais (Grupo 1); disposições gerais e macrozoneamento (Grupo 2); zonas especiais, sistema de mobilidade, o parcelamento do solo, o uso e ocupação do solo e os condomínios (Grupo 3); instrumentos da política urbana (Grupo 4); regularização fundiária (Grupo 5); e sistema municipal integrado de planejamento e gestão democrática (Grupo 6).

Aspecto interessante dessa etapa do processo é destacado por MOREIRA (2008, p. 25), quando analisa a quantidade e a representatividade por segmento em cada um desses grupos de trabalho. O grupo que teve o maior número de participantes foi o que discutiria as zonas especiais, tendo sido o grupo em que os representantes dos movimentos populares buscaram atingir a maior representatividade, seguido pelo que discutia a política de regularização fundiária. Claramente essa postura foi uma tentativa de defender os temas que eram mais preciosos para eles, os quais foram objeto de inúmeras propostas suas. Na mesma linha de raciocínio seguiram as entidades empresariais, que diferentemente se concentraram no Grupo 02, que focava no macrozoneamento do município, cuja influência no mercado imobiliário é incontestável. Apesar de ambos buscarem a defesa de seus interesses, resta evidente que seus objetivos eram diferentes. Os primeiros defendiam pontos que consideravam fundamentais para a efetivação do direito à moradia para todos. Os outros lutavam pela manutenção de um sistema de produção do espaço urbano propício à continuidade de sua fonte de lucros, o mercado imobiliário especulador. Nesse primeiro momento, em que somente se debatiam propostas, a gestão assumiu um papel eminentemente de mediadora, deixando de intervir claramente por uma ou outra proposta, postura que se modifica na segunda fase do Congresso.

A princípio a análise feita aqui pode ser facilmente taxada como maniqueísta, mas a conformação que se deu entre as correlações de forças foi exatamente esta. De um lado temos o capital tentando achar a melhor relação de lucro possível, do outro as comunidades pobres na briga por tornar suas práticas habitacionais em algo legal e, porque não, procurando se manter e adicionar novas áreas para moradia. No meio poderíamos dar lugar à prefeitura, mas que é preciso uma análise mais apurada de

cada proposta para sabermos de que lado ela fica em cada disputa(MOREIRA, 2008, p. 33).

O processo decisório acerca do conteúdo do projeto que seria levado à Câmara aconteceu nos dias 10 e 11 de fevereiro de 2007, tendo ocorrido entre momentos de articulação e outros de aberto confronto. Esses impasses surgidos foram, em sua maioria, eliminados na plenária final através da intervenção avassaladora da gestão. Contando com algo em torno de 47% dos delegados, o governo era o ator que decidia quais propostas seriam aprovadas e quais não. Isso foi realizado através de uma absurda centralização exercida pelo Gabinete da Prefeita sobre os técnicos da Administração, descrita por MOREIRA (2008, p. 32).

Mesmo em uma gestão dita progressista como foi esta última de Fortaleza, houve vários técnicos fantochizados pela máquina estatal. Em especial cito uma cena ocorrida na plenária onde uma pessoa caudatária ficava na frente levantando ou baixando o crachá para mostrar aos outros qual seria a “decisão da gestão”. Como num nado sincronizado todos os técnicos da prefeitura deveriam seguir o líder.

Faz-se necessária a realização de um parêntese na exposição para a realização de alguns esclarecimentos. O primeiro refere-se aos diferentes níveis de coesão alcançados pela gestão. Diferentemente do momento relatado logo acima, em que a Administração encontrava-se coesa em função da centralização exercida pela sua cúpula, nas outras fases do processo situadas nesse segundo período (de 2005 ao presente momento) era possível ser identificada uma cisão interna na gestão, havendo claramente a formação de dois blocos: um de caráter conservador, formado pelos integrantes e dirigentes da Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) e da Secretaria de Infra-estrutura (SEINF), e outro progressista, composto pelos técnicos e dirigentes da Secretaria de Planejamento (SEPLA) e da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Houve fortes divergências entre ambos os blocos, como no tocante às ZEIS. Enquanto a HABITAFOR defendia a inclusão desse instrumento, a secretária de meio ambiente, Daniela Valente, assumiu publicamente ser contrária a isso. Internamente, ainda, havia uma forte resistência por parte de técnicos da SEINF ao novo processo de revisão, principalmente pelo fato de que muitos deles integraram a equipe que elaborou o LegFor alguns anos antes.

Outro aspecto que merece ser destacado é a atitude assumida por diversos integrantes de movimentos comunitários e populares de Fortaleza durante os momentos deliberativos do Congresso do plano diretor. Apesar de terem participado de várias capacitações e dos momentos de debates ocorridos, os delegados pertencentes aos movimentos populares agiam, guardadas as devidas proporções e diferenças, de maneira similar aos técnicos da gestão. A maioria, no momento em que se devia votar alguma proposta, esperava até que alguma liderança de seu movimento ou técnico de alguma entidade

do campo popular votasse para que pudesse, então, imitá-lo. A motivação dessas pessoas, ao contrário dos delegados do poder público, não era o medo ou a coação exercida por essas lideranças e técnicos, mas a confiança que depositavam neles e, mesmo, a crença de que estes estavam mais capacitados para decidir. Isso demonstra que até o próprio movimento popular possui um ranço tecnocrático herdado de uma concepção de planejamento tecnicista, abrindo mão de sua autonomia no processo decisório em nome da “melhor escolha técnica”. Para mudar esta realidade é necessária, além de capacitações contínuas e consistentes sobre o tema, uma mudança paradigmática na cultura de participação do Brasil, através da qual passe a população a se enxergar enquanto sujeito ativo da construção da sociedade e capaz de deliberar, por si só, acerca dos rumos que deseja para sua cidade. Como salienta MOREIRA (2008, p. 31), é preciso a consolidação de uma educação para a cidadania.

De retorno à exposição dos fatos, o resultado do Congresso foi uma proposta de plano determinada pela Prefeitura. Muitas coisas, em verdade, foram alteradas, mas todas com o consentimento do poder público. Em função disso, diversos participantes do processo saíram descrentes dos processos participativos, tendo o movimento pela reforma urbana se desmobilizado.

Ao término do Congresso, algumas promessas foram feitas pela Prefeitura. A primeira era referente ao sistema de gestão, que foi excluído da proposta do plano diretor por ser sua previsão nessa lei, supostamente, incompatível com a Lei Orgânica de Fortaleza, que prevê a edição de lei específica para a implementação de um conselho municipal de desenvolvimento urbano (art. 203, parágrafo único, LOM). Frente a isso, foi acordado que seria enviada junto com o projeto de lei do plano diretor um outro projeto de lei referente ao conselho, o qual seria elaborado por representantes do Núcleo Gestor. Conquanto tenha sido elaborada tal proposta, ela não foi colocada em pauta e muito menos foi encaminhada junto ao projeto do plano para a Câmara.

Havia sido acordada também a realização, em pouco tempo, de uma audiência para a aprovação dos mapas que foram modificados ou que deveriam ser elaborados a partir de propostas incluídas durante o Congresso. Somente no dia 07 de dezembro, quase dez meses depois, ela é realizada, tendo sido esvaziada em função de outros dois eventos de grande porte realizados pela Prefeitura naquele mesmo dia, a Conferência Municipal de Meio Ambiente e um grande evento relativo a obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Fortaleza.

O próximo passo seria o envio do projeto à Câmara, o que aconteceu somente seis meses depois, em maio de 2008. Mais uma vez, portanto, a gestão se omite, atrasando o



processo de sua votação, que aconteceria durante o período eleitoral. Essa demora, do mesmo modo que a anterior em realizar a audiência acerca dos mapas, só aconteceu porque o movimento popular parecia imerso num sono profundo. Embora muito se discutisse sobre o problema que essa demora acarretaria, pouco se decidia sobre o que fazer a respeito dela, tendo sido somente enviadas algumas cartas endereçadas à Prefeita reivindicando uma maior agilidade.

Conhecendo as diversas práticas clientelistas correntemente executadas no legislativo, esses atores estavam cientes de que essa fase seria, provavelmente, a mais difícil a ser enfrentada no processo. Sinais disso haviam aparecido em diversos momentos anteriores, como a quase completa ausência de vereadores durante os momentos de elaboração do projeto e as várias opiniões emitidas por eles em meios de comunicação. Nessas últimas, sempre era salientando que o legislativo agiria com independência, preservando o que deveria ser preservado e modificando o que estava incorreto. Deve-se imaginar se esse cenário existiria da mesma forma caso os vereadores tivessem participado ativamente durante o processo inteiro. Tudo leva a crer que não, pois eles, juntamente com o restante da sociedade, teriam estabelecido o tão aclamado “pacto” sobre o desenvolvimento da cidade e se sentiriam mais pressionados, ao menos moralmente, a aprovar aquela proposta que haviam ajudado a construir.

Diante desta realidade no âmbito do legislativo, os movimentos pareceram despertar, pelo menos em parte, do torpor resultante do desgaste no Congresso. Foram à Câmara e, baseados na obrigação trazida pelo Estatuto da Cidade de que o processo legislativo também deveria promover espaços de debates (art. 40, § 4º), exigiram a confecção de um calendário de audiências para discuti-lo junto aos vereadores. Definiu-se que haveria a realização semanal de audiências públicas, como seriam divididos os temas e quais as formas de serem apresentadas as propostas de emenda.

Iniciado em maio e sendo finalizado somente em novembro deste ano, mais precisamente nessa semana em que este trabalho está sendo concluído, esse ciclo de discussões tem contado com pouca participação de vereadores, havendo audiências em que estavam presentes somente três legisladores. Podem ser apontados como motivos dessa ausência, dentre outros, o fato de que esse foi ano de eleições municipais, o que geralmente torna vazia a Câmara, e a pouca importância dada à participação popular. No tocante à participação da população, esta tem oscilado. Foi definido pelos movimentos que somente em momentos considerados por eles estratégicos seriam realizadas grandes mobilizações, como

para a audiência que discutiria as ZEIS. Isso foi uma forma de buscar não desgastar a população e evitar o descrédito na sua participação.

Num processo tão imprevisível como este, que se estende desde 2002, não é possível que se esteja certo de que esse projeto será votado e aprovado até o fim do ano. Há, inclusive, vereadores eleitos, ainda não empossados, que já afirmaram o seu desejo de que sua votação fosse adiada para a próxima legislatura. Apesar disso, os movimentos populares, em posicionamento acordado coletivamente, decidiram lutar pela aprovação do plano ainda este ano, em respeito à população engajada nesse processo.

A mesma imprevisibilidade acerca de quando será aprovado o projeto paira sobre como ele será aprovado. Várias possibilidades são plausíveis, sendo claro que, provavelmente, em nenhuma delas será sancionada uma lei que revolucionará o espaço urbano de Fortaleza. O resultado final do processo, contudo, não deve ser avaliado somente com base no texto final que sairá da Câmara. Isso seria deixar de lado a maior riqueza que foi por ele proporcionada, o aprendizado que todo esse longo percurso trouxe aos diversos atores sociais nele envolvidos.

O primeiro desses aprendizados foi a importância que ações de exigibilidade de direitos encampadas por movimentos sociais podem assumir para a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Isso é evidenciado quando se coloca em foco o primeiro período do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza, compreendido entre 2002 e 2005. A atuação das entidades ligadas à rede NUHAB durante essa fase, principalmente com a realização da campanha “Por um plano diretor participativo”, foi decisiva para criar um ambiente político que suspendesse a tramitação do LegFor. Embora haja quem analise que isso só foi possível graças à intervenção da prefeita eleita, Luizianne Lins, trata-se do oposto. Caso esse ambiente não houvesse se instalado no município, dificilmente a sua gestão teria focado esse problema, pois sua atenção teria se voltada ainda mais ao Orçamento Participativo.

Comparando-se o primeiro com o segundo período, identifica-se uma nova lição. Com um olhar crítico, pode-se notar uma sensível diferença relativamente à postura assumida pelos atores sociais se comparados um processo tecnocrático e um participativo, mesmo que esse conte com diversas falhas.

No primeiro período do processo de revisão, por exemplo, entidades como o SINDUSCON e o IAB estavam menos ativos nas discussões e embates, principalmente pelo fato de que seus interesses eram amplamente e abertamente defendidos pela gestão e pela

equipe de assessoria técnica contratada. A correlação de forças que influencia o processo é fundamentada em dois blocos opostos, o poder público e o movimento pela reforma urbana.

A partir do segundo período, essas entidades foram forçadas a se fazerem presentes e a demarcar posicionamentos em decorrência de dois fatores. Primeiramente, a gestão municipal, embora ainda contasse com representantes dos interesses desses grupos sociais, nomeadamente na SEMAM e SEINF, também era permeada por antigos integrantes de movimentos populares, como na HABITAFOR. Assim, a Administração não teve uma ação monolítica baseada nos interesses desse grupo, como aconteceu no primeiro período.

O outro fator que influencia a aparição de atores como SINDUSCON e IAB é a própria concepção participativa de planejamento, que se sustenta sobre a idéia de construção de um plano socialmente legitimado através do diálogo transparente entre os diversos atores sociais que influenciam para alterar a realidade urbana. Dessa forma, esses atores passam a sentir a necessidade de se fazerem presentes para que possam disputar a concepção do plano. Caso não o fizessem, correriam o risco de que, ao assumir um caráter transformador e de eivada de legitimidade, o plano fosse capaz de interferir nas suas atividades empresariais e a eles não fosse possível questionar tal interferência. Para MOREIRA (2008, p. 14),

Abrir esta arena de debates foi extremamente interessante neste aspecto: trouxe para os holofotes aqueles que participavam veladamente. Mas, por que se mostrar quando poderiam continuar em suas confortáveis posições de controle na instância seguinte? Claro que existe um certo medo. Frente à mídia e à população, um plano diretor com referendo popular possui muito mais força política que um plano simplesmente elaborado pelos técnicos do executivo e submetido à câmara. O poder de barganha dos vereadores limita-se virtualmente com o peso da expressão participação popular. Claro que, como foi dito, é apenas virtualmente. Caso a elite dirigente seja derrotada nesta arena, nada impede de uma segunda participação com o seu vereador favorito. Por outro lado uma vitória nesta arena significa uma obrigatoriedade de aceitação muito maior. O problema é que, obviamente, os recursos estão a favor deles e há uma facilidade maior de aliança entre eles. O capital sempre se alia na defesa de seus interesses.

Observa-se, desse modo, que uma importante característica do planejamento participativo é a identificação de quem são os atores que disputam a formação espacial da cidade e quais as suas motivações. Através dos espaços de debate criados, são trazidos à tona diversos conflitos de interesse que antes se encontravam ocultos. Esse primeiro passo é condição inafastável para o sucesso de qualquer plano, pois só a partir desse desvendamento pode ser realizado um diálogo franco apto a estabelecer um pacto entre os diversos atores sociais.

Ressalte-se que, conquanto tenha sido dado esse grande passo em Fortaleza, não se pode afirmar categoricamente que se conseguiu alcançar o tão aclamado pacto. Ao contrário, até o final do processo persistem posturas de intransigência e de pouca

transparência que impossibilitaram que se galgasse esse degrau. Comprova-se isso pela nova disputa que se instaurou na Câmara dos Vereadores entre o segmento empresarial e o movimento pela reforma urbana, demonstrando que a proposta resultante do Congresso não estava realmente por eles legitimada. Essa é uma conseqüência direta do modo com que foi coordenada essa etapa deliberativa, tendo a gestão praticamente definido qual seria o seu resultado através de sua votação em bloco.

Comparando-se a sugestão de metodologia declinada no capítulo anterior com aquela adotada no processo em comento, podem ser apontadas algumas falhas que dificultaram a sua realização satisfatória.

De início, merece ser criticada a inversão que ocorreu no princípio do processo. Ao contrário do que se espera, quando da formação do Núcleo Gestor, já se havia realizado todo o planejamento de atividades, desde as capacitações até o fechamento do projeto de lei. De pronto isso causou um mal-estar com as entidades participantes daquela instância, pois se dava sinais, com isso, que a sua atuação seria somente legitimar as determinações da gestão. Além disso, perdeu-se uma excelente oportunidade de utilizar o conhecimento do contexto urbano e social daqueles atores na elaboração da metodologia, que agregaria um potencial muito maior de mobilização social em torno do plano.

Essa falha remete a outra fraqueza identificada na metodologia: o pouco enfoque nas atividades de sensibilização/mobilização e de comunicação. Apesar de o processo ter se iniciado em grande velocidade, a maioria da população ainda o desconhecia completamente. Faltou informar, sensibilizar e mobilizar a sociedade para que interviesse ativamente nele. A gestão, que pouco prioridade deu a esse processo, não investiu nesse aspecto do processo, tendo sido desenvolvida essa função, dentro de suas possibilidades, pelas entidades que compunham o Núcleo Gestor. Embora não se possa desconsiderar o notável poder de mobilização que esses atores têm em Fortaleza, não está certo, tampouco é eficaz, colocar toda essa responsabilidade sobre eles, devendo ser uma atividade assumida pelo poder público e somente coordenada por essas entidades.

Destacam-se, ainda, como deficiências do processo: a falta de elaboração de estudos consistentes sobre a realidade urbana de Fortaleza e a conseqüente dificuldade de se trabalhar a leitura comunitária e a priorização de eixos para o plano; e a pouca articulação com a câmara de vereadores e, como resultado, a postura dos legisladores pouco sensível à proposta elaborada pela população.

Apesar de todas essas deficiências e da forma pouco participativa e inclusiva do momento final de elaboração da proposta no Congresso, pode-se considerar que de modo geral o processo alcançou um nível aceitável de participação (MOREIRA, 2008, p. 34).

Assim, ao se compor o quadro formado pelo primeiro período do processo de revisão (de 2002 a 2005) e pelo segundo (de 2005 até este momento), pode-se avaliaá-lo positivamente. Para as diversas entidades que compõem o movimento pela reforma urbana, essa trajetória foi de grande valia, pois passaram a conhecer melhor aos outros atores do processo de produção do espaço urbano e a eles mesmos, puderam amadurecer posicionamentos técnicos e políticos e conseguiram pactuar entre si, de uma vez por todas, qual a Fortaleza que desejam.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por ser o lugar de construção cotidiana da vida da maior parte da população brasileira e mundial, a cidade deve oferecer as condições necessárias para que todos seus habitantes possam ter sua dignidade enquanto seres humanos respeitada e concretizada. Essa é uma realidade ainda distante, pois o espaço urbano tem sido produzido de acordo com os interesses econômicos, políticos e sociais das classes dominantes, constituindo-se, portanto, em condição, meio e produto da reprodução de uma sociedade marcadamente excludente e desigual.

Apesar do controle exercido pelas classes dominantes sobre o processo de formação das cidades, surgem ações de resistências a partir das contradições geradas por esse próprio processo. Mesmo em condições desiguais, os segmentos sociais tradicionalmente excluídos, aqueles que mais sofrem com os efeitos perversos dessa desigualdade, têm lutado para a reversão desse modelo de urbanização.

No Brasil, reflexo disso é a consolidação, nas últimas décadas do século passado, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Formado por entidades de naturezas bem diversas (acadêmicas, profissionais, populares, etc.), tem sistematicamente lutado pelo surgimento e estabelecimento de uma nova ética urbana, na qual valores como justiça social e democracia nortearão a implementação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano.

Nesse processo político, foram alcançadas diversas conquistas, que representam a fortalecem ainda mais essa luta e demonstram a sua legitimidade. Uma importante vitória ocorreu no campo jurídico, no qual consolidou-se, a partir da inserção do Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e da edição do Estatuto da Cidade, uma nova ordem jurídico-urbanística. Através dela, várias reivindicações históricas do movimento foram transformadas em normas a serem seguidas pelos municípios, como a obrigatoriedade de que a propriedade urbana cumpra sua função social, a garantia do direito à cidade e a democratização da sua gestão.

Eleito por essa nova ordem como o principal instrumento de implementação desses valores por ela trazidos, o planejamento urbano ressurgiu no Brasil sob uma nova concepção. Afastando-se da tradição tecnocrática, que serviu durante anos como forma de manutenção da exclusão social e da segregação espacial, o planejamento participativo confere

destaque à sua dimensão política, à qual o saber técnico deve estar subordinado. Inserindo-se os diversos atores sociais no seu processo decisório, espera-se que os planos diretores reflitam a realidade urbana do município e estabeleçam prioridades que efetivamente representem as maiores necessidades de sua população, adquirindo grande legitimidade e, por conseguinte, uma maior eficácia.

Em face do rol de situações estabelecidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade em que os municípios são obrigados a elaborar planos diretores, diversas experiências têm sido levadas a efeito ao redor do país. Enquanto algumas delas possuem notável caráter progressista e consagram verdadeiros avanços em suas previsões legais, outras são realizadas principalmente com a finalidade de cumprir essa determinação legal, sem maiores preocupações com o seu processo de elaboração e com a democratização do acesso à terra e da gestão do espaço urbano. Deve-se ter cautela, contudo, ao serem analisadas tais experiências, pois não se pode enquadrar um plano de maneira simplista como progressista ou conservador, pois, em maior ou menor medida, todos consagram alguns avanços e alguns retrocessos.

Essa também é a realidade enfrentada no Ceará, no qual se pode encontrar, dentro de seu pequeno universo de experiências, processos e resultados que refletem essa diversidade.

Da análise do plano diretor elaborado pelo município de São Benedito, depreende-se a dificuldade que municípios com baixo desenvolvimento sócio-econômico e de pequeno porte possuem em se planejar. Além da deficiência em seus quadros técnicos e pequeno orçamento, colaboram para esta dificuldade a presença restrita de movimentos populares urbanos, que em geral concentram-se em grandes centros urbanos, e a pouca atenção dispensada pela legislação, em especial pelo Estatuto da Cidade, a estratégias e instrumentos voltados a essa categoria de municípios. Como resultado disso, observam-se previsões normativas fragmentadas, desconexas, pouco contextualizadas e com baixo potencial transformador, tornando o plano diretor mais uma lei de restrita eficácia.

Em Beberibe pode ser observada uma realidade diversa. Embora o plano introduza alguns avanços e conte com uma boa estrutura normativa, baseada na realidade vivenciada no município, a interpretação conjugada do plano diretor e da lei de uso e ocupação do solo possibilita que se conclua que pouco se progredirá no sentido de diminuir a segregação espacial e a exclusão social existentes. Ao contrário, ao possibilitar, através de previsões normativas como o zoneamento por eles proposto e a Unidade Planejada, a reserva de considerável parcela do espaço urbano para a construção de casas de veraneio e de

empreendimentos turísticos geradores de grande impacto ambiental, está a cidade caminhando no sentido de reforçar tais situações de injustiça.

As críticas tecidas a diversas etapas do processo de revisão do plano diretor de Fortaleza não são capazes de retirar o seu caráter emblemático. Principalmente se comparado ao processo realizado para a construção do LegFor, será possível identificar avanços consideráveis no tocante à sua abertura à participação popular. Longe de ser um modelo a guiar outras experiências, consignou grandes lições, as quais precisam ser apreendidas pelos atores que dele participaram. Os próximos desafios a serem assumidos por esses participantes são, além de lutar para que a proposta não seja completamente descaracterizada pela Câmara de Vereadores, cobrar e monitorar efetivamente a sua implementação e utilizar esses ensinamentos de modo a avançar na construção da gestão democrática no município.

Com base nessas experiências de planejamento, identifica-se a participação da sociedade civil, em especial a atuação dos movimentos sociais urbanos, como condição de sucesso tanto do processo de elaboração quanto do plano construído e da implementação de suas previsões. Ao Estado e aos grupos que tradicionalmente ele tem representado, pouco interessa a alteração do processo de produção do espaço urbano. Aliás, para eles isso pode comprometer seriamente uma de suas maiores fontes de lucro: a mercantilização da terra urbanizada. Cabe, portanto, ao povo mudar a sua realidade, construindo no seu cotidiano um novo destino para sua cidade e para o mundo em que vive.



## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, T. A. *Relatório de Avaliação do Plano Diretor de Beberibe da Rede de Avaliação e Capacitação de Planos Diretores Participativos*. Fortaleza: [s.n.], 2008. (mimeo).

BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade – Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.

BELLEI, M. *Processo de urbanização*. Disponível em: < [www.direitonet.com.br](http://www.direitonet.com.br)>. Acesso em 15 de out. 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, acompanhada de notas remissivas e dos textos integrais das Emendas Constitucionais e das Emendas Constitucionais de Revisão. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. (Col. Saraiva de legislação).

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória 2.220, de 04 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de set. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 04 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional das Cidades. Resolução nº 25, 18 de março de 2005. Emite orientações e recomendações para elaboração de Planos Diretores. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 de abr. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>>. Acesso em: 02 nov. 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional das Cidades. Resolução nº 34, 01 de julho de 2005. Emite orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, tendo por base o Estatuto das Cidades. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 de jul. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades/resolucoes-no-01-a-34/>>. Acesso em: 02 nov. 2008.

BUCCI, M. P. D. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, A. A. (Coord.) *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

CAMARA, J. A. Plano Diretor. In: DALLARI, A. A. (Coord.) *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARLOS, A. F. *A cidade*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1997.

COELHO, F. D. Plano Diretor como instrumento de luta de Reforma Urbana In: GRAZIA, G. de. (Org.) *Plano Diretor – Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

DALLARI, A. A. (Coord.) *Estatuto da Cidade – Comentários à lei federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FERNANDES, E. *Questões anteriores ao direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. Disponível em: <[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)>. Acesso em 31 de jan. 2008.

GOHN, M. da G. M. *Teoria dos movimentos sociais*. 6 ed. São Paulo: Loyola, 2002.

GONDIM, L. M. P. *O Dragão do Mar e a Fortaleza Pós-Moderna*. São Paulo: Annablume, 2007.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Humanitas, 2004

LEONARDO, S. J. M. *A importância dos movimentos sociais para a efetivação da regularização fundiária*. Monografia(Graduação em Direito) – Faculdade de Direito. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2003.

LOUREIRO, J. M. B.; PINHEIRO, V.; SAID, P. de A. Luta da sociedade civil pela democratização do processo de elaboração do plano diretor de Fortaleza. Disponível em

<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/banco-de-experiencias/ceara/fortaleza>> Acesso em 10 de nov. 2008.

MARICATO, E. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARIN FILHO, C. *Concepção de políticas públicas: definição, viabilização e execução*. Disponível em: <[www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf](http://www.urisan.tche.br/~cursoplanodiretor/material/marin/cap1.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2008.

MELLO, C. A. B. de. *Novos aspectos da função social da propriedade no direito público*. RDP 84/43-44. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1987.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Sans, 2004.

MONTEIRO, Y. D. P. (Coord.) *Subsídios para a elaboração do Plano Diretor*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1990.

MOREIRA, A. F. M. *O processo de participação popular do plano diretor de Fortaleza*. Monografia (Especialização em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

OSÓRIO, L. M.; MENEGASSI, J. A. *Reapropriação das Cidades no Contexto da Globalização*. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

RIBEIRO, L. C. de Q; CARDOSO, A. L. *Plano Diretor e gestão democrática da cidade*. In: GRAZIA, G. de. (Org.) *Plano Diretor – Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

ROLNIK, R. *O que é cidade*. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SAULE JÚNIOR, N. *Estatuto da Cidade e Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática*. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

\_\_\_\_\_. *Observatório Internacional do Direito à Cidade – Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França*. São Paulo: Instituto Pólis, 2006

\_\_\_\_\_. A Relevância do Direito à Cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. In: SAULE JÚNIOR, N. (Org.) *Direito Urbanístico – Vias Jurídicas das Políticas urbanas*. Porto Alegre: Fabris, 2007.

SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.