

**UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL REI - UFSJ  
NÚCLEO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA - UFSJ  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**DESENVOLVIMENTO E IGUALDADE: A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR  
ENQUANTO FERRAMENTA PARTICIPATIVA**

**CAIO FERNANDES DA SILVA**

**Orientador: Prof. Dr. Elfany Reis do Nascimento Lopes**

**SÃO JOÃO DEL REI – 2018**

## **Resumo**

Este estudo teve como objetivo estudar a importância do Plano Diretor enquanto ferramenta equalizadora do quadro de desigualdade social presente nos municípios brasileiros e como este instrumento assegura o direito à cidade. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, de cunho bibliográfico, a qual discutiu a exclusão como marca do desenvolvimento urbano brasileiro durante o século XX e, com a redemocratização, o direito à cidade sendo incorporado nas políticas públicas. Neste sentido, a Constituição de 88 define que compete ao município traçar o plano de desenvolvimento urbano. Posteriormente, o Estatuto da Cidade traça as diretrizes e os objetivos a serem alcançados com o Plano Diretor e determina a participação popular como o alicerce de um plano igualitário. A análise destas implicações remeteu a descrição das práticas da gestão participativa e na importância da participação popular durante o processo de elaboração do Plano Diretor, garantindo a inclusão à cidade.

**Palavras-chave:** Gestão participativa; Direito à cidade; Desenvolvimento.

## **1. INTRODUÇÃO**

A urbanização no Brasil teve seu crescimento durante o século XX, isso se deu, segundo Ribeiro (1995), devido ao monopólio da terra e a monocultura. O chamado êxodo rural no Brasil atingiu proporções espantosas e Ribeiro (1995) aponta que a população urbana em 1940 era de 12,8 milhões de pessoas e, segundo IBGE (2018) este número saltou para 82 milhões em 1980 e, em 2010, esta população praticamente dobrou, chegando a 160 milhões.

É de se imaginar que o tal “boom” demográfico fosse associado a um planejamento urbano, no qual a cidade conseguisse atender, no mínimo, as questões em torno da sustentabilidade, e, conseqüentemente, proporcionando uma qualidade de vida aos seus habitantes. Todavia, a prática não condiz com tal pensamento, sendo adotada pelos governantes brasileiros, uma postura liberal.

Esta postura adotada contribuiu para o acúmulo de capital e, conseqüentemente, gerou uma concentração de renda para uma pequena parcela da população. Como resultado, no meio rural, houve a garantia de latifúndios e a concentração de terras nas mãos de poucos e no meio urbano o incentivo para a indústria e construção civil, sem que houvesse uma redistribuição de renda compatível para todos.

O resultado do aumento drástico das cidades foi a miserabilização da população urbana e uma pressão enorme nas competições por empregos (RIBEIRO, 1995). As cidades, sobretudo as capitais, tornaram-se grandes centros urbanos, com populações marginalizadas, sem acesso a itens básicos como trabalho, educação, lazer, etc.

Sendo assim, nota-se que, a expansão da cidade foi acompanhada pela exclusão social, econômica, ambiental e, conseqüentemente, espacial. Isso se deu porque conforme indica

Raichelis (2006), a cidade é um reflexo do capitalismo e as relações capitalistas estão presentes na dinâmica da cidade. Sendo assim, a exclusão é um tema que surge no horizonte ao realizar uma análise do ambiente urbano, visto que ela é uma temática fundamental do capitalismo.

Nesta perspectiva, há a exclusão e a influência capitalista no processo de urbanização, com isso, o solo passa a possuir valor e, conseqüentemente, a habitação torna-se um produto (BATTUS; OLIVEIRA, 2016). Este valor é associado, geralmente, aos serviços disponíveis próximos ao local. Assim sendo, pode-se afirmar que quanto mais equipado (dotado de serviços) estiver à região, maior o valor da parcela do solo. Logo, as áreas centrais são mais valorizadas que as regiões periféricas das cidades.

A partir do entendimento de tal conjuntura, é possível compreender o espraiamento urbano, considerando que o êxodo rural fez com que um grande contingente populacional se instalasse nas cidades, todavia, não houve uma inserção desta população no mundo urbano. As políticas liberais adotadas não garantiram a essa população um fator de geração de renda, o que dificultou o acesso à moradia em locais já dotados de estrutura. Com isso, esta população se alocou em regiões periféricas das cidades, dotadas de pouco ou nenhum serviço.

Partindo desta primazia, Battaus e Oliveira (2016) afirmam que: é possível considerar que o conceito de habitação, não se estende de modo democrático a todo cidadão e sim aos grupos sociais que podem optar por viver em setores mais urbanizados. Neste cenário marcado pela não intervenção do Estado no mercado de terras e com a propriedade desempenhando uma função puramente econômica (TRINDADE, 2012), somado ao ambiente cada vez mais caótico das cidades e da necessidade de inserir-se o indivíduo no contexto urbano. Surge o debate do direito à cidade, o qual pode ser entendido como o direito:

[...] à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) (LEFEBVRE, 2008, p. 139).

O direito à cidade busca incluir o indivíduo na cidade, usufruindo dos serviços em sua totalidade, transformando-se em um ser ativo no desenvolvimento urbano. Esta demanda cresceu ao longo do século XX, e no período de redemocratização foi verificada a sua importância para o desenvolvimento urbano, ambiental social e econômico (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012).

Na Constituição Federal de 1988, os artigos 182 e 183 tratam deste tema. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) vem consolidar a temática e dando autonomia a gestão municipal para elaborar um plano de desenvolvimento urbano através do Plano Diretor, o qual pressupõe a participação popular em todos os seus processos, do desenvolvimento a aplicação.

Dado tal contexto, onde as relações capitalistas ditaram as forma de produção e reprodução do espaço, sem uma regulação do Estado em um grande período, com práticas liberais e, posteriormente, neoliberais, estes fatores acabaram inflando e escancarando o problema da desigualdade no ambiente urbano, gerando uma nova demanda de políticas públicas. Assim, faz-se importante verificar qual a relação entre habitação e serviços propostos no Plano Diretor e compreender a importância do capital como promotor da segregação espacial e social no desenvolvimento deste instrumento de desenvolvimento urbano.

Sendo assim, este trabalho tem como objetivo avaliar o papel do Plano Diretor como ferramenta para equalizar o quadro de desigualdade social presente nos municípios brasileiros e como este instrumento assegura o direito à cidade.

## **2. METODOLOGIA**

Trata-se de um estudo com uma abordagem qualitativa, já que este modelo de pesquisa se preocupa com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Para a sua formulação foi adotada a pesquisa bibliográfica, visto que este modelo de pesquisa propicia a explicação e discussão sobre o tema, com base em referências teóricas, além de possibilitar o conhecimento e a análise de material científico sobre o tema (MARTINS; PINTO 2001). Vale citar que, conforme apontam Marconi e Lakatos (2007) a pesquisa bibliográfica possui a finalidade de fazer o pesquisador entrar em contato direto com tudo que já foi produzido sobre um assunto.

Realizou-se uma pesquisa de estudos nas bases nacionais de dados eletrônicas do Scientific Electronic Library Online (SCIELO), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Portal de Periódicos CAPES e Google Acadêmico, que dispõem da concentração dos estudos indexados em periódicos nacionais e internacionais, além da base de

Dissertações e Teses dos Programas de Pós-Graduação. Os estudos foram selecionados por meio dos seguintes descritores: plano diretor, participação popular e gestão participativa.

A partir disso, foi realizada a leitura dos estudos selecionados, procedendo o fichamento dos mesmos, formulando as reflexões teóricas que se relacionam com a temática proposta. A análise dos processos remete, no caso deste trabalho, na descrição das práticas da gestão participativa e na importância do Plano Diretor enquanto ferramenta participativa e de inclusão à cidade.

### **3. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

#### **3.1 A Urbanização e a desigualdade nas cidades brasileiras**

O século XX foi um período de grande relevância para a urbanização do Brasil, foi neste período que o país tornou-se de fato urbano. Segundo Ribeiro (1995), os fatores que contribuíram de forma mais significativa para este processo foram o fim da escravidão (ocorrida no final do século XIX), o êxodo rural e a industrialização (associada à vinda de imigrantes) de certas regiões do país.

Este novo contingente foi inserido no contexto urbano brasileiro de forma precária. Primeiro, após o fim da escravidão, Fernandes (1978) indica que os ex-escravos foram lançados à própria sorte, sem uma legislação ou instituição que os amparasse e com uma agricultura necessitando cada vez mais de uma mão-de-obra especializada, estes foram para os núcleos urbanos a fim de conseguir trabalho.

Sem um projeto para integrá-los ao trabalho livre, Fernandes (1978) aponta que muitos dos libertos que foram para as cidades buscando oportunidades acabaram realizando atividades que não geravam um bom retorno financeiro, como o trabalho braçal e atividades de economia informal (ambulantes, empregadas domésticas e afins).

O segundo fator apontado por Ribeiro (1995), o êxodo rural, é associado tanto aos ex-escravos, quanto aos trabalhadores livres do campo, que graças à monocultura, ao monopólio da terra e a mecanização do trabalho do campo são expulsos do campo e partem para as cidades em busca de empregos no comércio e na indústria que estava nascendo neste momento. Ao analisar as dimensões deste fenômeno, Ribeiro (1995) faz o seguinte apontamento:

Embora haja variações regionais e São Paulo represente um grande percentual deste traslado, o fenômeno se deu em todo o país. Inchou as cidades, desabitou o campo sem prejuízo para a produção comercial da agricultura, que, mecanizada, passou a produzir mais e melhor. [...] Como a questão que a história nos põe é organizar toda a economia para que todos trabalhem e comam, esse traslado astronômico, [...], gera enormes problemas (RIBEIRO, 1995, p. 198).

Houve ainda, um terceiro movimento populacional englobado pelas cidades brasileiras: os imigrantes. Estes, em sua maioria, vieram para o Brasil devido à crise econômica em seu país de origem e devido aos incentivos cedidos pelo governo brasileiro para a sua vinda. Muitos destes foram trabalhar no campo, como os alemães no sul e os japoneses no interior de São Paulo, mas houve uma parcela deste contingente que se fixou nas cidades, realizando, em um primeiro momento, atividades comerciais e, posteriormente, conforme aponta Ribeiro (1995), ajudando a promover a industrialização do país.

Dado os fatores mencionados, cabe verificar o crescimento urbano brasileiro, frente ao decréscimo rural, em números ao longo do século XX. O Quadro 1 ilustra tal perspectiva:

Quadro 1 – Porcentagem população brasileira século XX

Ano	População Urbana	População Rural
1940	31%	69%
1950	36%	64%
1960	45%	55%
1970	56%	44%
1980	66%	34%
1991	74%	26%
2000	81%	19%
2010	84%	16%

Fonte: <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html> (acesso em 05 de julho de 2018). Adaptado pelo autor.

Dado o exposto, nota-se que o “boom” urbano brasileiro, foi constituído principalmente por uma população pobre, que partiu para os núcleos urbanos a fim de realocar sua posição social e econômica, se inserindo no contexto capitalista. Porém, na prática, conforme indica Silva e Dantas (2011), o desenvolvimento do capitalismo, sobretudo numa formação socioespacial como a brasileira, marcada por profundas disparidades, só ampliou a dimensão e a diversidade dos conflitos urbanos, sejam eles implícitos ou explícitos.

Isso porque, o crescimento urbano explosivo que ocorreu no país não foi acompanhado por uma estrutura que permitisse criar as bases de um desenvolvimento sustentável, logo:

A própria população urbana, largada a seu destino, encontra soluções para seus maiores problemas. [...] Aprende a edificar favelas nas morrarias mais íngremes fora de todos os regulamentos urbanísticos, mas que lhe permitem viver junto aos seus locais de trabalho e conviver como comunidades humanas regulares, estruturando uma vida social intensa e orgulhosa de si. Em São Paulo, onde faltam morrarias, as favelas se assentam no chão liso de áreas de propriedade contestada e organizam-se socialmente como favelas (RIBEIRO, 1995, p. 204).

Desta forma, como propõe Lefebvre (2001), temos que a cidade e o urbano construídos ao longo do século XX relacionam-se com as relações de classe e de propriedade. Logo, para se compreender a produção do espaço é necessário articulá-la com a história do capitalismo (SILVA; DANTAS, 2011).

O capital fez do espaço, a terra, um produto adquirindo um valor. Nos centros urbanos, o valor está fortemente associado à localização. A disposição de serviços e infraestrutura presentes em determinada região faz com que o preço de uma área neste local seja maior do que em outro dotado de menos equipamentos.

O desenvolvimento das cidades brasileiras ao longo do século XX foi acompanhado pelo aumento da concentração de renda e a falta de políticas públicas efetivas tanto para a redistribuição de renda quanto para o acesso ao trabalho, moradia, serviços e infraestrutura. Logo, a população mais pobre, que vive nestes locais sem a presença do Estado, acaba convivendo com o crime organizado, o qual gera “emprego”, além do que, esta população entra em um processo de deculturação e sofre com vários problemas de saúde e sociais por conta do abandono por parte do Estado (RIBEIRO, 1995).

Também vale salientar o papel do Estado neste processo, visto que ele deveria agir como um equalizador do cenário apresentado. O perfil de atuação adotado na primeira metade do século XX visava criar as bases para um desenvolvimento capitalista. Segundo Bonduki (2011), algumas das medidas tomadas no que tange o desenvolvimento urbano foram a ampliação da rede de infraestrutura (principalmente água e esgoto) e a criação de uma legislação urbanística, apoiada por grupos empresariais, que acabou por espalhando a cidade:

As intervenções urbanísticas na área central de São Paulo nos anos 10 foram uma outra forma do poder público enfrentar a questão das habitações insalubres, à moda de Haussmann e Pereira Passos: expulsando seus moradores e demolindo os cortiços, para afastá-los do centro (BONDUKI, 2011, p. 37).

Durante a Era Vargas, conforme aponta Bonduki (2011), houve a luta contra a proliferação de ideias socialistas e comunistas. Neste sentido, há a consolidação da moradia enquanto instrumento de valorização do trabalhador, símbolo e resultado do seu progresso material. Logo, são criadas políticas visando o acesso a casa própria, porém a especulação imobiliária fez com que os terrenos mais próximos dos centros encarecessem, tornando-se pouco atrativos e impossíveis de serem adquiridos pela massa trabalhadora. Assim, temos grandes vazios urbanos surgindo por todas as cidades.

Em resposta a essa problemática, em 1947, foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), órgão que tinha por finalidade, segundo Ribeiro (1995) criar as condições para superar a crise habitacional, financiando obras urbanísticas, construções, realizando estudos e pesquisas sobre habitações sobre tudo voltado para a classe trabalhadora.

Tal projeto mostrou-se ineficaz para solucionar o problema da urbanização e da falta de moradia no Brasil. Tanto pela falta de incentivos governamentais, visto que a moradia estaria em um segundo plano, o foco governamental estava no desenvolvimento da industrialização do país, outro fator importante foi o interesse do capital na transformação do espaço.

Em 1964, o FCP dá lugar ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) como principal política pública voltada a questão da moradia. Este programa visava gerar recursos para ao financiamento no setor habitacional (DOS SANTOS, 1999). Na prática, devido às formas e aos valores das parcelas de financiamento, tal programa não conseguia atender a população mais pobre.

O SFH funcionou até a década de 80 quando a inflação começou a atingir índices gigantescos, ele tornou-se insuficiente, visto a disparidade entre os reajustes salariais e os valores das parcelas.

Nos governos de José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992), com a crise no seu ponto mais alto, as políticas urbanas tornaram-se inviáveis (DOS SANTOS, 1999). Neste período, o Brasil urbano já estava consolidado, segundo o IBGE 110,9 milhões de pessoas viviam nos núcleos urbanos.

Durante o governo José Sarney (1985-1990) foi iniciada a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), incorporando-o à Caixa Econômica Federal (CEF), órgão ligado ao Ministério da Fazenda, transferindo a problemática urbana para outro setor. Já no governo Collor (1990-1992), além de todas as crises herdadas, houve a desvinculação entre os



programas habitacionais e os de saneamento e desenvolvimento urbano (DOS SANTOS, 1999), logo os problemas e as tensões em volta do ambiente urbano se acentuaram ainda mais.

Dado as informações expostas, ao analisar o processo urbanístico brasileiro ao longo do século XX, nota-se a falta de políticas públicas para o desenvolvimento urbano, além da falta de políticas efetivas para o pleno emprego e acesso a serviços. O desenvolvimento desordenado criou vários bairros pobres, principalmente no entorno das cidades, além do que o vazio urbano tornou-se uma paisagem constante nas cidades brasileiras.

Neste contexto, as cidades tornam-se ambientes onde a população é separada de forma econômica e social. Criar uma rede de serviços como escolas, postos de saúde e todos os demais serviços de assistência torna-se um fardo, devido custeio de se expandir as malhas urbanas para locais mais distantes. Sendo assim, os bairros pobres, que já sofrem com os problemas relacionados ao capital, tornam-se, também, um ambiente carente da ação do Estado.

### **3.2 O direito à cidade e a perspectiva de um novo urbanismo no Brasil**

Tendo em vista que a cidade é uma reprodução social, pode-se afirmar que as cidades capitalistas são um fenômeno de classe e que possuem como marca a concentração social e geográfica do produto excedente, o caso das cidades brasileiras no decorrer do século XX é um exemplo claro deste fenômeno (HARVEY, 2008; SILVA; DANTAS, 2011).

Ao analisar a urbanização do Brasil no decorrer do século XX, com o inchaço das cidades, mas sem condições para acomodar a todos. Temos que, o poder aquisitivo influencia a determinação dos habitantes de determinados bairros (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016). Sendo assim, este processo: “Desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, em escala geográfica sempre crescente, mas ao preço do explosivo processo de destruição criativa que tem desapropriado as massas de qualquer direito à cidade” (HARVEY, 2008, p. 85).

E o que seria o direito à cidade? Tal conceito pode ser compreendido como:

Atualmente, a expressão “Direito à Cidade” tem sido utilizada como guarda-chuva para reivindicações que incluem o direito à moradia, o respeito à população de rua, o direito ao transporte público de qualidade e à mobilidade, a defesa de espaços públicos, e o direito à liberdade de manifestação, consolidando-se como síntese de reivindicações por novas formas de construção e de vivência do espaço urbano (CAFRUNE, 2016, p. 186).

Harvey (2008) argumenta ainda, que o direito a cidade é um direito comum a todos, o direito de mudar a nós mesmos através da mudança da cidade. Cafrune (2016) aponta que este

conceito surgiu no Brasil, através do diálogo entre intelectuais progressistas com o trabalho de Henry Lefebvre se difundindo em diversas áreas do conhecimento.

Para Cafrune (2016), o movimento começa a ganhar forças a partir dos anos 80, junto com o processo de redemocratização. Neste período, setores da sociedade como as organizações não governamentais, associações de moradores e movimentos sociais se unem e constituem o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

Segundo de Grazia (2002), as ações realizadas pelo MNRU no período possuíam os seguintes princípios norteadores:

- 1 Direito à cidade e à cidadania: entendido como acesso aos equipamentos e serviços urbanos e a vida digna na cidade;
- 2 Gestão democrática da cidade: a participação popular e a transparência durante o planejamento e governança da cidade e;
- 3 Função social da cidade e da propriedade: o interesse comum acima do direito individual à propriedade.

Nota-se que os princípios tratados pelo MNRU se apresentam como resposta ao urbanismo excludente, que ocorreu durante todo o século XX no país. Neste contexto, o capital passa a figurar em segundo plano e deixa de ser determinante para a configuração espacial das cidades, as quais passam a serem geridas pelos seus habitantes. É importante ter em mente que o modelo de desenvolvimento urbano capitalista, conforme apontado anteriormente, tornou-se insustentável por vários motivos, como a falta de geração e distribuição de renda e a falta de acesso a serviços.

O MNRU foi um importante ato político durante a redemocratização, sobretudo para a inclusão do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988. Sendo que, o artigo 182 define que o poder público municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988). Ou seja, a gestão municipal ganha autonomia para atuar em questões que regem o desenvolvimento urbano local.

Este mesmo artigo trata do Plano Diretor, tido como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988), tornando-o obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes. Além de dar outras providências como referente uso do solo e a fiscalização por parte da gestão municipal.

Foi apenas em 1988 que os municípios brasileiros passam a ter, efetivamente, uma autonomia no que tange ao desenvolvimento urbano. Ainda assim, não há diretrizes de como deve ocorrer o processo de construção de um Plano Diretor Municipal, sendo assim, ele pode sofrer influência de meios externos, principalmente os interesses de investidores.

Durante a década de 90, os debates sobre meio ambiente, sustentabilidade e desenvolvimentos das cidades marcaram a agenda mundial, com o MNRU inserido nas discussões. Nesta década, alguns dos eventos mais significativos foram a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92) realizada em 1992 e a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II) realizada em 1996.

Inserido no debate mundial, o direito à cidade passa a ser associado a um incremento da qualidade de uma vida humana e digna, a valorização do patrimônio cultural e social e até mesmo os novos direitos à moradia e ao transporte público (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016).

Analisando a influência do MNRU no Brasil e seu impacto, temos:

No que tange à atuação nacional, o MNRU obteve sucesso quanto ao reconhecimento desse amplo rol de direitos sintetizado sob a ideia de direito à cidade. Assim, em 2001, foi aprovada a Lei federal 10.257, chamada de Estatuto da Cidade, que criou diversos instrumentos jurídicos que têm como objetivos a gestão democrática das cidades, a justa tributação dos imóveis e o combate às desigualdades urbanas (CAFRUNE, 2016, p. 189).

Assim, o Estatuto da Cidade surge com a proposta de dar novo significado a cidade. O desenvolvimento urbano desenfreado ocorrido no Brasil, associado à postura adotada pelos governos fez com que as cidades se tornassem insustentáveis e desiguais, com uma sociedade urbana segmentada, formada por bairros pobres sem infraestrutura e bairros ricos, os quais possuem acesso pleno a bens de consumo e serviços públicos (CAFRUNE, 2016).

Outro aspecto que vale ser ressaltado é a mudança de postura do Estado frente à problemática urbana. Se durante boa parte do século XX a atuação do Estado brasileiro foi mais associada aos conceitos liberais e neoliberais, garantindo a liberdade social e econômica de alguns grupos, em detrimento da maioria da população, a partir do final da década de 90 o que se viu foi um Estado social, o qual protege os indivíduos (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016).

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, foi promulgado em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Os debates ocorridos no intervalo de onze anos entre a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto resultaram em uma série de instrumentos inovadores. Cabe ao Estatuto da Cidade tratar questões como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, aos transportes e aos serviços

públicos (GAZOLA, 2008). Esta lei possui um alto caráter democrático, tanto no plano político, quanto no social, tornando-se um importante meio para superação de desigualdades e promoção de justiça social (FERREIRA, 2012).

Visando tal fim, o Estatuto da Cidade estabelece, segundo Ferreira (2012), a gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas durante formulação, execução e acompanhamento dos projetos relacionados ao desenvolvimento urbano. Outra diretriz importante é:

[..] a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (FERREIRA, 2012).

A Lei prevê em seu artigo 4º a gestão orçamentaria participativa como um instrumento da política urbana, atuando a favor do planejamento urbano municipal e sendo objeto de controle social por comunidades e membros da sociedade civil. E ao tratar da gestão democrática:

Tem-se o Capítulo IV especialmente dedicado à gestão democrática da cidade, que prevê a instituição de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (FERREIRA, 2012).

Fica evidente o intuito da Lei em incluir todos os cidadãos na gestão do desenvolvimento urbano. Buscando incluir a população nos processos, desde a análise até a gestão de recursos, pode-se afirmar que esta lei representa uma busca pela justiça social, já que a gestão democrática da cidade é um caminho para reduzir desigualdades sociais e assegurar que os direitos fundamentais serão efetivados, proporcionando a inclusão social e econômica das classes desfavorecidas (FERREIRA, 2012).

Com isso, o Estatuto da Cidade modifica a forma de gerir o espaço nas cidades brasileiras, abrindo a gestão do espaço urbano para que toda população possa fazer parte, contribuindo e garantindo a elaboração participativa de um Plano Diretor.

Diante o exposto, temos que o crescimento urbano descontrolado visto durante o século XX no Brasil, somado as problemáticas que envolvem o sistema capitalista, fez das cidades um ambiente desigual, tantos nas oportunidades, quanto nos recursos. No período de redemocratização, os movimentos urbanistas, sobretudo o MNRU, tornaram ferramentas importantes na busca de uma cidade mais justa.

A partir da elaboração da Constituição de 88 e durante a década de 90, período no qual a perspectiva do direito à cidade esteve em alta nos debates sobre gestão pública, ouve uma

mudança no ordenamento jurídico, a Constituição deu aos municípios as diretrizes e obrigações, como a elaboração do Plano Diretor, a serem seguidas em busca de uma cidade justa e sustentável. Todavia, somente após o Estatuto da Cidade a sociedade civil foi incluída nos processos de decisão.

Desta forma, a partir da concepção de um Plano Diretor por meio da participação popular, tendo em vista o controle urbanístico da cidade, seu desenvolvimento e ocupações, como verificar se o direito à cidade se sobrepõe aos interesses do capital?

### **3.3 Reflexões e caminhos para a participação popular no Plano Diretor**

A Constituição Federal de 1988, no capítulo II, torna o poder público municipal responsável por elaborar a política de desenvolvimento urbano local, além disso, neste mesmo capítulo, torna-se obrigatório a elaboração de um Plano Diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes, vinculado com a função social da propriedade (BRASIL, 1988). Logo, tal Plano surge no horizonte como um instrumento para uma possível transformação urbana.

Contudo, para Villaça (1999), a prática da elaboração de um Plano Diretor neste contexto, esteve associada aos interesses imobiliários, limitando-se, em muitos casos, às políticas, objetivos e diretrizes gerais, sem possuir dispositivos autoaplicáveis. Logo, os documentos elaborados se tornariam apenas um “documento de gaveta”, descrevendo orientações sobre como o mesmo deveria ser quando o mesmo fosse feito e aplicado de fato (VILLAÇA, 1999).

Neste sentido, influenciado pelo capital imobiliário, sem uma participação popular efetiva e possuindo um teor mais teórico do que prático, vários Planos aprovados neste período possuíam um caráter tecnicista, ou seja, eram construídos a partir de conhecimentos científicos e não dialogavam com outras camadas da sociedade, fator que contribuía para a pouca efetividade do mesmo (VILLAÇA, 2005).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade foram criadas as condições para uma maior participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Estando alinhado com a promoção do direito à cidade, esta Lei traz novas diretrizes, princípios e instrumentos que promovem a gestão democrática, incluindo a população na formulação, execução e acompanhamento dos planos, projetos e programas.

Ainda assim, mesmo após a aprovação do Estatuto da Cidade, houve casos em que o Plano Diretor se limitou a reproduzir o texto do próprio Estatuto:

Esse foi o caso do município de Sorocaba, em São Paulo, no qual se pôde identificar a superficialidade na aplicação dos instrumentos a partir de entrevistas realizadas aos técnicos do poder público, que agiram somente em resposta às exigências do Estatuto da Cidade. O resultado, [...], constituiu-se de decisões sem amadurecimento e falta de entendimento dos atores sociais em relação ao significado dos instrumentos e suas formas de utilização (VIEIRA et al., 2011).

Os referidos autores citam ainda que:

Há casos em que os planos apenas incorporaram trechos do Estatuto. Outros até incorporam os instrumentos, mas sem relacioná-lo ao território e a sua capacidade de gestão. Outros incorporam partes do Estatuto, mas sem estabelecer relação alguma com seu plano urbanístico (VIEIRA et al., 2011).

É possível afirmar que, nestes casos, há o despreparo da administração pública em reconhecê-lo como um instrumento de transformação urbana e social, fator que resulta em um documento puramente técnico, visando apenas atender as leis, sem possuir, de fato, um ideal transformador da realidade caótica e desigual das cidades brasileiras. Nota-se, também, o despreparo da gestão pública em conhecer a própria realidade e criar um Plano próprio, com diretrizes e objetivos que se ajustem à sua realidade.

E como atingir tal objetivo? Como criar um Plano Diretor baseado no direito à cidade, que traga a equidade ao ambiente urbano? Sendo o Plano um instrumento que visa o desenvolvimento pleno da cidade, garantindo o acesso à cidade, tanto em serviços quanto aos espaços, deve-se buscar uma forma orientada de reconhecer a demanda local, conforme descreve Lefebvre (2011):

A realização da sociedade urbana exige uma planificação orientada para as necessidades sociais, as necessidades da sociedade urbana. Ela necessita de uma ciência da cidade (das relações e correlações na vida urbana). Necessárias, estas condições não bastam. Uma força social e política capaz de operar esses meios (que são mais do que meios) é igualmente indispensável (LEFEVBRE, 2011, p. 138).

Dessa forma, é necessário o envolvimento do poder público para com a cidade, conhecendo-a enquanto estrutura e suas necessidades é um passo importante para tal finalidade. Outro aspecto fundamental e complementar a esse envolvimento do Estado é a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, visto que é a população, aquela que vive (n)a cidade que conhece as problemáticas presente no espaço urbano.

No Estatuto da Cidade é exigido à participação popular em todos os processos de desenvolvimento do Plano Diretor. No capítulo IV são indicados quatro instrumentos para garantir a gestão democrática, sendo eles: 1) órgãos colegiados de política urbana em nível nacional, estadual e municipal; 2) debates, audiências e consultas públicas; 3) conferências

sobre assuntos de interesse urbano nos três níveis da federação e; 4) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Por outro lado, apesar desta proposta e de todo o ordenamento jurídico em torno da participação popular, ocorre que esta se configura, em alguns casos, da seguinte forma:

Poder-se-ia entender “Participação Popular” como o conjunto de pressões que “a população” exerce sobre o poder político, por ocasião da tomada de importantes decisões de interesse coletivo. Numa concepção mais restrita, essa participação tem-se identificado no Brasil com a participação da “população” em debates políticos oficiais, convocados tanto pelo Legislativo como pelo Executivo (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Com isso, tem-se que a participação popular está de certa forma, sob o controle do Estado, visto que é ele que convoca a participação popular e, com isso, lhe conferindo legitimidade na tomada de decisões.

Na prática, podem ocorrer dois fatores negativos, o primeiro seria o uso do termo “participativo”, apenas devido à obrigatoriedade legal da participação (VIEIRA et al., 2011), não havendo uma ampla divulgação, mobilização e abertura para a participação popular de fato e, o segundo, seria que esta participação popular pode ser associada e exercida por determinados grupos do setor imobiliário e do capital, fator que contribuiria para a criação de um Plano Diretor que mantivesse a marca da segregação na cidade.

Por outro lado, em um cenário onde a gestão democrática é efetiva, ocorre a descentralização do poder por parte dos governantes e a própria sociedade se torna responsável nas decisões tomadas, garantindo participação e esclarecimento (FERREIRA, 2012). Ou seja, a gestão democrática nestes termos está em consonância com o que é previsto na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e até na Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que há a transparência de gestão parte do poder público.

Sendo assim, a gestão democrática da cidade torna-se um caminho para reduzir desigualdades sociais e assegurar que os direitos fundamentais serão efetivados, proporcionando a inclusão social e econômica das classes desfavorecidas (FERREIRA, 2012).

E como efetivar a gestão democrática?

Enfrentando a problemática urbana, estar-se-á dando um passo firme no sentido da democracia não só formal, calcada no procedimento técnico de eleição dos governantes, mas sobretudo da democracia material e social, que garante igualdade entre os cidadãos, promove justiça social, e que se compromete com a realização dos direitos fundamentais. Por isso, cidade e democracia são questões indissociáveis (FERREIRA, 2012).

Logo, cabe uma mudança de mentalidade tanto da gestão pública, que deve compreender a importância de uma política urbana inclusa, quanto da população que deve

participar ativamente de todos os processos. Neste sentido, torna-se importante, em um primeiro momento, que o poder público local estimule a população a conhecer a importância da gestão democrática, através de oficinas, cursos e debates por exemplo. Além disso, a população deve ser incluída nos processos de tomada de decisão colocando em prática tal conceito.

Com a consolidação de um modelo de gestão democrática, contando com a participação popular efetiva na elaboração do Plano Diretor, torna-se possível dar o direcionamento para o desenvolvimento da cidade e, enquanto ferramenta de inclusão baseado no direito à cidade, permitir que todos os munícipes sejam beneficiados por este desenvolvimento.

Para tanto, torna-se necessário envolver no debate em torno deste instrumento, temas como o desenvolvimento econômico, diferentes tipos de uso e ocupação do solo, circulação urbana, transporte coletivo e distribuição dos serviços públicos.

Se bem desenvolvidas, estas temáticas podem atuar de forma direta no combate à desigualdade na cidade, conforme aponta Bonduki (2011), ao analisar o Plano Diretor da cidade de São Paulo:

Reduzir as desigualdades também significa aproximar a habitação, incluindo a social, dos empregos e equipamentos, mediante duas ações estratégicas combinadas: levar a urbanização, a regularização fundiária, empregos e serviços para as áreas periféricas, que devem ser estruturadas e qualificadas do ponto de vista urbanístico, e estimular o uso residenciais, com incentivos e subsídios para as rendas mais baixas nas áreas que concentram os empregos – centro expandido e zona sudoeste. Dessa forma, podem-se reduzir a necessidade e o tempo de deslocamento, reduzindo a necessidade de uso do automóvel e meio de transporte motorizado. (BONDUKI, 2011, p. 28).

Dito isso, nota-se que o Plano Diretor é uma peça fundamental para o desenvolvimento econômico e social no ambiente urbano, sendo que para isso, é necessário o envolvimento de toda a cidade, a partir de uma gestão democrática e participativa, onde a população possa de fato expressar-se e opinar sobre quais os rumos desejados no desenvolvimento da cidade que habita.

Tal discussão deve ser realizada através de leituras técnicas (e comunitárias) para identificar, mapear e entender o contexto do município; a formulação e pactuação de estratégias; a definição dos instrumentos e objetivos das estratégias municipais e a elaboração de um sistema de gestão e planejamento do município (CIDADES, 2004). Dito isso, cabe ao poder público municipal, reverter a lógica neoliberal, a qual, segundo Raichelis (2006):



Vem implicando a desmontagem das instituições de representação coletiva em todos os níveis, a progressiva diminuição do alcance e da qualidade das políticas sociais, a redução dos espaços de negociação com diferentes atores da sociedade civil, com amplos rebatimentos na conformação da esfera pública (RAICHELIS, 2006, p. 20).

Sendo assim, cabe à gestão pública municipal reverter este quadro, incluindo o crescente processo de deslegitimação social da autoridade pública, fruto da omissão, corrupção e descrença social no poder público (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012). Para tanto, é necessário criar meios para envolver a população na gestão da cidade e a gestão participativa surge no horizonte como uma alternativa, já que este modelo:

Se direciona para o fortalecimento do papel dos cidadãos em sua atuação política, principalmente nos municípios, ao impulsionar a realização de políticas públicas que possibilitem o direito ao amplo debate e poder decisão nas questões urbanas (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 382).

Este modelo democrático faz da população um agente ativo na governança, proporcionando a todos o direito de participar na gestão da cidade, dando voz para aqueles que foram historicamente excluídos e promovendo, no caso da Plano Diretor, a participação de todos na construção de uma cidade sustentável e digna para todos.

Com uma gestão participativa efetiva, é possível a formulação de um Planos que representem de fato as vontades e necessidades locais e, vale ressaltar que após a efetivação do Plano Diretor, a continuidade desta gestão se dá através do direito e do dever da comunidade em fiscalizar as ações do poder público, conferindo se os programas e recursos propostos então sendo realmente destinados para as prioridades que foram elencadas no Plano desenvolvido (FERREIRA, 2012).

Por fim, nota-se que para o sucesso do Plano Diretor, em todas as suas etapas, o exercício da gestão democrática deve atender as reais necessidades da população local. Neste ambiente, não é mais o grupo detentor do capital ou a especulação imobiliária que dita os rumos do desenvolvimento da cidade, mas sim a população formada pelos mais diversos segmentos. Com isso, além do exercício pleno do direito à cidade para a satisfação das diferentes necessidades da vida moderna, há uma nova concepção de gestão pública, aproximando governantes de governados, legitimando a ação política e fortalecendo a cidadania (FERREIRA, 2012).

#### **4. CONCLUSÕES**

Dado o exposto, nota-se que, ao longo do século XX o processo de urbanização brasileiro se deu de forma rápida e as políticas públicas apoiadas pelo liberalismo e

neoliberalismo cooperaram em processos excludentes de urbanização. Logo, o ambiente urbano que se tem no final do século XX, é marcado tanto pela desigualdade, quanto pela falta de oportunidades e acesso a recursos/serviços.

Até a década de 90 tal processo é marcado pela mobilização e pelo debate em torno do direito à cidade e de conquistas importantes com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trata da função social da propriedade e da transferência aos municípios a responsabilidade da elaboração de um plano de desenvolvimento, o Plano Diretor. Nos anos 2000 há a consolidação das lutas sociais, com a criação do Estatuto da Cidade e a garantia da participação popular em todos os processos do Plano Diretor.

Pode-se afirmar que a gestão participava, ao tratar do Plano Diretor, contribui para o desenvolvimento local, visto que o conhecimento socioespacial, carências e prioridades são fatores que ajudam para a formulação de um Plano Diretor real e aplicável as necessidades locais, transformando a cidade e, conseqüentemente, alterando a relação da mesma com os indivíduos, os quais passam a viver à cidade de fato. Além disso, a continuidade da gestão participativa pós-efetivação do Plano Diretor permite o acompanhamento das ações executadas e dos recursos gastos, melhorando a execução dos projetos elaborados pela administração pública.

Nota-se que, com uma gestão participativa, democrática de fato, há a possibilidade da elaboração de um Plano Diretor que de fato altere os rumos da cidade, possibilitando a inclusão de toda a população no processo de desenvolvimento da cidade, além de trazer a igualdade, principalmente, no que diz respeito o direito à cidade, além disso, nesta conjuntura, há um novo diálogo entre a gestão pública e a população, a qual passa a exercer de fato a cidadania.

Com isso, tem-se que o Plano Diretor enquanto ferramenta participativa contribui para o desenvolvimento local, para a igualdade e para a transformação da relação entre Estado (na figura da administração municipal) e do, agora, cidadão.

## **REFERÊNCIAS**

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E. A. B. O Direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**. n.97, p.81-106, 2016.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5 Ed. São Paulo: Estação Liberdade, 344 p, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

BRASIL. **Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1a Edição.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos**, v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.

GRAZIA, G. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras.** Porto Alegre: Fabris Editor, p. 15-37, 2002.

DOS SANTOS, C. H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998.** Brasília: IPEA, 1999 (Texto para Discussão do IPEA, n. 654).

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes.** 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERREIRA, V. C. S. Cidade e democracia: o espaço urbano, os direitos fundamentais e um novo conceito de cidadania. **Âmbito Jurídico**, v. 15, n. 103, 2012.

GAZOLA, P. M. **Concretização do direito à moradia digna.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa.** Disponível em <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em julho 2018.

GLOBO. **Urbanização Brasileira.** Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. Acesso em 10 jul. 2018.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012. Disponível em: <[www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf](http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2018

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População brasileira nos anos de 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em 26 de mai. 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=350320>>. Acesso em 5 de mai. 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro. 2008.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados.** Ed. 6. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. A.; PINTO, R. L. **Manual para elaboração de trabalhos acadêmicos.** São Paulo: Atlas, 2001.

PINHEIRO, G. A. RODRIGUES, W. O. Direito Fundamental à Cidade Sustentável e os Dilemas do Planejamento Urbano no Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 106/107, p. 373 – 387, 2011/2012.

RAICHELIS, R. Gestão pública e a questão social na grande cidade. **Lua Nova**, n. 69, p.13-48, 2006

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SILVA, C. S.; DANTAS, E. A. **Cidade e Reprodução Social**: a lógica do capital e sua apropriação da cidade. In: **Anais...** V Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, MA, 2011. Disponível em: <  
[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/QUESTAO\\_URBANA\\_E\\_GESTAO\\_DAS\\_CIDADES/CIDADE\\_E\\_REPRODUCAO\\_SOCIAL.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/CIDADE_E_REPRODUCAO_SOCIAL.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2018.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — CEPAM, 1999.

VILLAÇA, F. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VIEIRA, R. et al. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como “decodificadora” de um sistema de muitos códigos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 2, p. 115-130, 2013.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, n. 87, p.139-165, 2012.