

O Planejamento Urbano como Instrumento Garantidor do Direito à Cidade

Tarcyla Fidalgo Ribeiro¹

Resumo

O presente artigo pretende estabelecer a conexão entre a garantia teórica do direito à cidade e o apelo prático do planejamento urbano, principal instrumento da ordenação urbanística nacional. Para tal fim, expõe-se as linhas gerais de cada conceito, traçando um paralelo histórico entre ambos para chegar ao panorama atual na tentativa de, criticamente, pontuar os avanços já conseguidos e o que ainda precisa ser feito para que teoria e prática se encontrem, com a transformação do planejamento urbano no principal instrumento prático de garantia do direito à cidade. Conclui-se com a enumeração de algumas melhorias que ainda se fazem necessárias na interface entre ambos os conceitos para a consecução do objetivo final: a utilização do planejamento urbano como forma de efetivação do direito à cidade.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Efetivação. Direito à Cidade.

Abstract

This paper seeks to establish a connection between the theoretical guarantee of the right to the city and the practical appeal of urban planning, which is the main instrument of national urban organization. In order to accomplish its objective, this paper presents an overview of both concepts, tracing a historical parallel between them to reach the current panorama, in an attempt to identify the achieved advancements and what still needs to be done for promoting the encounter between theory and reality. The conclusion addresses some improvements that are still necessary when it comes to the interface between both concepts, for the attainment of a final objective, which is the use of urban planning as a way to get to the effectiveness of the right to the city.

Keywords: Urban planning. Effectiveness. Right to the city.

¹ Mestranda em Direito à Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogada especializada em direito imobiliário e fundiário.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo realizar uma breve análise de como o planejamento urbano pode ser utilizado como instrumento de realização do direito à cidade, previsto no artigo 2. da Lei 10257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

Como se sabe, o planejamento urbano se propõe a coordenar a organização das cidades, de forma a garantir as melhores condições de habitabilidade possíveis para a população, seguindo o princípio da diferença enunciado por John Rawls², segundo o qual determinado arranjo apenas deverá ser considerado adequado quando as expectativas de todas as classes forem elevadas ao máximo.

Destaque-se, apenas como um alerta quanto ao contexto histórico, que o planejamento urbano no Brasil apenas se iniciou na década de 50³, partindo daí nossa análise quanto a sua configuração e seu importante papel na garantia de direitos garantidos pelo ordenamento jurídico aos cidadãos cidadãos, entre eles o direito à cidade, alvo deste estudo específico.

O direito à cidade, por sua vez, pode ser definido como “direito à vida urbana, transformada, renovada”⁴, ou seja, abarcaria um conjunto de medidas destinadas a promover a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, mediante a adequação do espaço urbano e a fruição de bens, serviços e equipamentos comunitários.

² RAWLS, Jonh. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

³ VILLAÇA, Flavio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed.USP, 2004.

⁴ LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2011.

A evolução do planejamento urbano se inter-relaciona com o surgimento e positividade do direito à cidade, bem como de outros institutos como a função social da propriedade e da própria cidade, trazidos ao ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988, como se verá adiante.

Deste modo, a pretensão deste estudo é analisar a inter-relação entre planejamento urbano e o direito à cidade, bem como o necessário papel do primeiro na garantia da efetividade do segundo para todos os cidadãos.

2. O Direito à Cidade como Garantia a Todos os Cidadãos. Artigo 2º. Do Estatuto da Cidade.

O processo de urbanização brasileiro assumiu dimensões peculiares em comparação com os países mais desenvolvidos, considerando sua posição de colônia durante mais de três séculos a partir de seu descobrimento e sua consequente utilização como mera fonte para a exportação de mercadorias, com significativo atraso de sua industrialização e desenvolvimento urbano.

Inicialmente, as cidades eram vistas como mero polo intermediador entre as mercadorias retiradas do território nacional e o mercado externo, por isso, apresentavam importância reduzida, com construções isoladas e intensa fortificação, a fim de evitar invasões e desvios de mercadorias.

Com a proclamação da república e o surto manufatureiro-industrial provocado pelas necessidades das elites, as cidades ganham importância e um aumento significativo de população, decorrente do aumento significativo da demanda por mão de obra e também de

outros movimentos como a abolição da escravatura e a Lei de Terras, que propiciou a expulsão dos pequenos possuidores dos territórios anteriormente ocupados.

Todo esse contexto de intenso êxodo rural em direção às cidades, associado às melhorias realizadas no território urbano com o objetivo de autoafirmação do governo, gerou um processo de exclusão dos mais pobres, não só da cidadania nascente nos seios da república, mas também do espaço urbano recém modernizado, embelezado e valorizado, dando margem ao surgimento do capital imobiliário em terras brasileiras. Nas palavras de Erminia Maricato⁵:

A necessidade de se afirmar levou o Estado republicano a incentivar uma sucessão de reformas urbanísticas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre, reformas essas que se inspiraram no que o Barão de Haussman fizera, alguns anos antes em Paris. As cidades adquiriram importância que nunca tiveram antes, como lugar da crescente produção industrial e como mercadoria, elas próprias, por meio de um mercado imobiliário crescentemente importante.

Com o objetivo de eliminar os resquícios da sociedade escravista, erguer um cenário modernizante e consolidar o mercado imobiliário, as reformas urbanísticas expulsaram a “massa sobrando”(negros, pedintes, pessoas sem documentos, desempregados de modo geral) dos locais urbanos mais centrais ou mais valorizados pelo mercado em transformação. Mais do que a cidade colonial ou imperial, a cidade sob a República, expulsa e segrega.

A partir daí, no último século, tal processo de segregação sócio-espacial e de investimentos direcionados às áreas mais valorizadas da cidade, em consonância com a expansão do capital imobiliário, só se expandiu, negando o mínimo necessário em termos de habitabilidade para a grande maioria da população das capitais e dando margem a uma série de consequências nefastas para a população como um todo, ricos e pobres, como o aumento da

⁵ MARICATO, Erminia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

violência urbana e o crescimento de um poder paralelo ao Estado nos territórios por ele esquecidos.

Diante dessa conjuntura, as camadas menos favorecidas e sua realidade de abandono estatal, violência e regramento próprio de convívio passam a ameaçar a cidade dos mais favorecidos, as áreas mais valorizadas, indicando a proximidade de um momento de ruptura entre as “duas cidades” presentes no território de cada uma das nossas metrópoles.

O temor de tal ruptura, associado com o movimento de redemocratização que embalou a confecção de nossa Constituição Federal de 1988, chamada de “carta-cidadã”, fez com que se incluísse em seu texto diversos dispositivos demonstrativos das crescentes preocupações com as cidades e seus habitantes, inclusive um capítulo próprio denominado “Da Política Urbana” que, em seu artigo 182⁶ trata especificamente da garantia da função social da cidade, objeto do presente estudo. Senão vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.html>

§ 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.

O citado enunciado constitucional, por sua vez, foi regulamentado pela Lei Federal 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que trata do direito à cidade e de suas funções sociais em seu artigo 2º⁷, *in verbis*:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do 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;

II – gestão democrática por meio da 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;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

⁷ BRASIL. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – 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;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.”

A partir da simples leitura dos dispositivos acima transcritos, percebemos a crescente preocupação com a questão urbana e com a melhoria das condições de vida dos habitantes das cidades, em especial as metrópoles, como clara resposta a iminente ruptura pela qual passaram os territórios urbanos no fim do século passado.

Aqui surge o direito à cidade, como uma forma de garantir aos cidadãos cidadãos o acesso às condições mínimas de habitabilidade e de bem estar, por meio de uma série de políticas de combate à especulação imobiliária e de atuação positiva estatal no sentido de garantir o acesso aos serviços básicos e a preservação da cidade como um todo.

Nas palavras de Lefebvre⁸, o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada.

⁸ Op.cit.

É deste direito que trataremos aqui, analisando o papel do planejamento urbano como instrumento de sua realização.

3. O Planejamento Urbano e sua Necessária Aproximação da Realidade Social

Inicialmente, cabe aqui delimitar o que consideraremos como planejamento urbano para este estudo. Adotaremos o conceito de planejamento como plano de ação do Estado em determinado período e em determinada localidade, seguindo o entendimento de Flavio Villaça⁹:

Parece-nos evidente que só podem ser consideradas da esfera do “planejamento urbano” apenas aquelas ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano, por mais amplo que seja o conceito de plano. Assim, não são objeto desta análise as ações sem plano, embora o sejam os planos sem ação.

Uma vez realizado este primeiro corte, podemos analisar a evolução histórica do planejamento urbano no Brasil, analisando seus objetivos, sua efetividade e suas perspectivas para o futuro.

3.1. Breve histórico do Planejamento Urbano no Brasil

O histórico do planejamento urbano brasileiro pode ser dividido, de acordo com metodologia de Flavio Villaça¹⁰, ora utilizada, em três períodos básicos: (i) até 1930; (ii) de 1930 até 1990 e (iii) após 1990.

⁹ Op.cit.

¹⁰ Op.cit.

O primeiro período é marcado pelos planos de melhoramento e embelezamento das cidades. Estes planos participam do contexto da proclamação da república e tentativa de autoafirmação do governo recém-instituído frente à herança do colonialismo em tese abandonado.

O planejamento deste período se relaciona com o aspecto puramente formal das construções suntuosas, cópias do padrão europeu, para promover o novo governo e favorecer o capital imobiliário nascente com a valorização de determinadas áreas que recebem altos investimentos públicos em melhorias e infraestrutura.

Este movimento de valorização das áreas centrais promove a segregação espacial dos mais pobres, que são deslocados para as periferias, na franjas das áreas urbanas, sem qualquer infraestrutura ou investimento estatal.

O segundo período do planejamento urbano brasileiro é marcado pela tentativa de solucionar os problemas urbanos crescentes, dentro da conjuntura de segregação e ausência de infraestrutura para a maior parte da população criada durante o período anterior. Cria-se a ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, apta a encontrar soluções técnicas, imparciais e precisas, para a solução dos problemas urbanos crescentes.

Ainda dentro deste período, podemos observar a colocação do planejamento urbano como atividade intelectual, muitas vezes se desvincilhada da prática das intervenções estatais, embora eventualmente utilizadas para justificá-las.

No terceiro período, que abarca toda a década de 90 até os dias atuais, não se pode ignorar a importância da promulgação da Constituição de 1988, com toda sua preocupação com a regulação urbana, já anteriormente exposta. O impacto do texto constitucional sobre o

tema, gerador inclusive da criação de novas legislações infraconstitucionais em todos os níveis federativos, exigiu mudanças na atividade do planejamento urbano.

No entanto, destaca o autor que tais mudanças não ocorreram no sentido da busca pela desejada efetividade do planejamento urbano, tendo o mesmo se aproximado mais de sua função meramente discursiva, continuando seu afastamento da realidade social, em grande parte pela falta de vontade política para sua implementação.

Ora, se existem as previsões legais, os estudos técnicos e a previsão constitucional imperativa, o que mais justificaria o afastamento do planejamento de sua função precípua de se aproximar da realidade social para servir de instrumento de melhoria das condições gerais de vida de toda a população, além da falta de vontade política que se aproveita desta carência geral de ordenação e infraestrutura?

3.2. O Quarto Período do Planejamento Urbano. Seu Desafio enquanto Ciência para o Século XXI.

Conforme acima demonstrado, os períodos pelos quais passou o planejamento urbano apenas o distanciaram progressivamente da realidade social e da atuação prática do Estado na cidade, afastando-o progressivamente da sua função de regulação do território para a promoção das melhores condições de vida para toda a população.

O planejamento urbano, desde seu início no Brasil, se mostrou subordinado aos interesses do capital imobiliário, instrumento dócil nas mãos dos mais ricos para a dominação e opressão dos mais pobres, servindo muitas vezes de justificativa para intervenções completamente violadoras de direitos nas localidades periféricas, em nome da melhoria de infraestrutura e valorização das áreas consideradas mais nobres.

Na esfera acadêmica sua situação não se mostra muito melhor, na medida em que ao longo dos anos, seus estudiosos contribuíram para seu distanciamento da realidade social na medida em que se enclausuraram nas salas da universidade para discutir muita teoria e pouca visão prática das medidas a serem promovidas na urbe.

Este distanciamento prático e acadêmico acabou culminando com a total alienação do planejamento urbano perante as práticas sociais de organização espacial do território.

Desta forma, criou-se um grande abismo entre o estudo do planejamento urbano, restrito e alienada, e a prática da ordenação espacial, realizada por meio de uma infinidade de legislações criadas à deriva dos conhecimentos técnicos dos planejadores.

Este descompasso cria um ciclo vicioso de alienação do planejamento urbano frente às demandas sociais, ao mesmo tempo em que permite um excesso de rigor na aplicação de legislações, que nem sempre refletem as reais necessidades de ordenação, dando margem à corrupção dos agentes públicos e continuidade do caos urbano.¹¹

É este processo de alienação do planejamento urbano que deve ser combatido, para que o mesmo possa ganhar efetividade, prestígio social e alcance seu papel de promover a ordenação do espaço sempre em busca das melhores condições de habitabilidade para todos os cidadãos das grandes cidades.

¹¹ GORDILHO, Angela. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador – BA. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**, Belo Horizonte:Del Rey, 2003.

Ainda segundo Flavio Villaça¹², tal combate já foi iniciado pelo avanço da consciência e organização populares, que passam a cobrar do planejamento urbano um papel mais efetivo na solução das questões que se impõem na cidade atualmente, e não só a identificação dos problemas e soluções teóricas, no mais das vezes inexecutáveis.

A década de 1990 foi selecionada como o fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares. Essa politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias cidades importantes do país.

No tocante à metodologia, cabe destacar a recusa ao diagnóstico técnico como o mecanismo “revelador” dos problemas. A população está cansada de saber quais são os seus problemas.

No entanto, apesar da perspectiva otimista apresentada pelo autor, o planejamento urbano continua se mostrando alienado, carente de participação popular e de efetividade social. Desta maneira, permanece como instrumento de dominação das elites, justificador de arbitrariedades contra os mais pobres.

Neste diapasão, avulta em importância o estudo de seu papel no fomento à efetivação do direito à cidade, por meio da preservação dos espaços públicos e da participação popular, conforme veremos a seguir.

4. O Papel do Planejamento Urbano na Garantia do Direito à Cidade para Todos.

¹² Op. Cit.

Conforme anteriormente exposto, o planejamento urbano tem, ao longo das últimas décadas, se mostrado como apenas um discurso utilizado no interesse das elites a fim de manter sua dominação sobre as classes menos favorecidas.

A causa dessa instrumentalização do planejamento pelas elites pode ser atribuída a sua alienação perante a realidade social. O distanciamento dos estudiosos, enclausurados nos assentos das universidades, permitiu a utilização do planejamento como mero justificador das intervenções estatais no território urbano, muitas vezes completamente arbitrarias.

No entanto, com o advento da Constituição Federal de 1988 e de toda a legislação criada com o objetivo de regular a política urbana nacional, avultando em importância a garantia de condições mínimas de habitabilidade para todos os habitantes das cidades, em especial das metrópoles que agregam maiores problemas ligados à segregação sócio-espacial, exige-se do planejamento urbano uma nova postura.

É necessário que o planejamento urbano se reaproxime da realidade social, ganhando a confiança da sociedade e efetividade prática, para que desempenhe seu importantíssimo papel de regulação do espaço, essencial para a garantia das condições mínimas de habitabilidade acima tratadas, que integram o direito à cidade.

Esta reaproximação deve passar, obrigatoriamente por dois pontos principais (i) a garantia do espaço público e (ii) o incremento da participação democrática, sem os quais não será possível a transformação do planejamento urbano em instrumento efetivo de realização das políticas públicas urbanas de garantia do direito à cidade para todos.

São estes três pontos que passam agora a ser expostos, a fim de formar um panorama de perspectivas para o planejamento urbano, enquanto um dos instrumentos principais da política urbana garantista e não mais dos interesses das elites.

4.1. A problemática Garantia do Espaço Público

De acordo com Setha Low e Neil Smith¹³, o conceito de espaço público vem sendo desenvolvido de forma multidisciplinar, em trabalhos essencialmente espaciais, tentando estabelecer relações entre processos políticos, econômicos, culturais e suas manifestações espaciais.

Para evitar qualquer confusão terminológica, inicialmente é necessário diferenciar o conceito de espaço público do de esfera pública. Isto porque, diferentemente do conceito de espaço público, marcado pela espacialidade, o conceito de esfera pública transcende o espaço físico, se mostrando muitas vezes imaterial, formada por ideologias, crenças, costumes e outros elementos inerentes à sociedade a qual pertence.

Atualmente, presenciamos um movimento de tentativa de retomada do espaço público como forma de reação a sua intensa privatização, ocorrida nas últimas décadas. Esta retomada deve ser entendida não em termos físico e territoriais apenas, representando, na verdade, a busca pela retomada da política na esfera pública.

Os autores defendem uma associação muito forte entre uma formulação adequada do espaço público e o funcionamento correto de uma democracia. Deste modo, quanto mais

¹³LOW, Setha; SMITH, Neil. *The Politics of Public Space*. London & New York: Routledge, 2006.

autoritária for uma sociedade, mais seus espaços públicos serão restritos e até mesmo fechados para parte da população.

Um exemplo típico deste movimento de privatização do espaço público pode ser visto nos condomínios fechados, cada vez mais utilizados pela elite como forma de moradia, sob o pretexto de maior segurança. Este fenômeno acontece em escala mundial, podendo ser percebido também no Brasil, por exemplo, no bairro da Barra da Tijuca, situado na cidade do Rio de Janeiro.

Estes espaços costumam a possuir regras próprias de convivência, criando uma espécie de poder paralelo ao do Estado na regulação do espaço, além de muitas vezes se apropriarem de serviços públicos, sem, no entanto, permitir o livre acesso da população em seu interior.

Este modelo de comunidade fechada, corolário da crescente privatização do espaço público, acentua o processo de segregação social e econômica, há muito presente nos territórios urbanos, além disso, reduz o senso de comunidade de seus moradores, que passam a ignorar o aspecto macro do território em que vivem, a cidade como um todo, para se preocuparem apenas com as melhorias e interesses do seu pequeno território fechado.

Desta forma, a privatização do espaço público apresenta duas vertentes: por um lado, a dominação do espaço público no sentido de controlar as manifestações políticas, econômicas e culturais que o integram e por outro lado a privatização dos espaços pelos condomínios fechados, com o consequente aumento da exclusão sócio-econômica e redução do senso de comunidade por parte de seus habitantes.

Neste contexto, o planejamento urbano tem o dever de regular estes processos de privatização, limitando seu alcance de forma a garantir o direito à cidade em sua vertente do acesso ao território para todos.

4.2. O Necessário Incremento da Participação Democrática no Planejamento Urbano

Ainda como fruto de seu processo de distanciamento e alienação em relação à realidade social, o planejamento urbano adquiriu certo tom de arbitrariedade, na medida em que impõe à população soluções acadêmicas, muitas vezes distantes da sua realidade, para os graves problemas urbanos.

Nesta conjuntura, a participação popular é nula, tendo em vista que a mesma é vista como desabilitada academicamente para discutir os projetos elaborados pelos planejadores. No entanto, cada vez mais se comprova que a efetividade dos projetos passa, necessariamente, pelo contexto social e pelas experiências da população que habitam a área na qual se pretende intervir.

Deste modo, a falta de participação popular, além de impedir a formação de um compromisso social em torno da política que se pretende estabelecer, enfraquece a efetividade do projeto urbano pela sua falta de adaptação à realidade a qual vai ser aplicado.

A legislação urbanística pós Constituição Federal de 1988 já traz em seu bojo essa preocupação com a garantia da participação popular, por meio da denominada gestão democrática, prevista no artigo 2º., inciso II do Estatuto da Cidade (Lei 10527/01)¹⁴, *in verbis*:

¹⁴ Op.cit.

Art. 2^ªA política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da 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.

Segundo Flavio Villaça¹⁵, o incremento da participação popular no processo de planejamento urbano já vem sendo alcançado, ainda que de forma incipiente, pela luta dos movimentos sociais para alavancar a oitiva da população sobre os rumos dos territórios que habitam.

Um exemplo desta luta são os movimentos populares no Rio de Janeiro visando à participação da população nos planos estabelecidos para a cidade nos próximos anos, em atendimento à infraestrutura necessária para a recepção dos grandes eventos esportivos como a copa do mundo e as olimpíadas.

Embora a mobilização seja crescente, apontando para o despertar da população quanto à necessidade de acompanhamento e participação no planejamento urbano, ainda não tem se mostrado suficiente para enfrentar os interesses do capital e inverter a instrumentalização do planejamento para a melhoria das condições de vida de todos, em detrimento dos interesses das elites, conjugados com os do capital imobiliário.

Esta conjuntura dos movimentos sociais, associada às previsões legislativas da “gestão democrática”, revelam, sem dúvida, um grande avanço na aproximação do planejamento urbano da realidade social, retirando seu caráter extremamente academicista que originou sua alienação.

¹⁵ Op.cit.

No entanto, ainda há muito o que se avançar. Na prática, apesar da incipiente resistência, o planejamento urbano continua se mostrando como instrumento opressor nas mãos das elites, que o utilizam como justificativa para intervenções arbitrárias no território, sempre em benefício próprio ou do capital imobiliário.

5. Conclusão

Por todo o exposto, podemos concluir que apesar da incipiente reversão do quadro de alienação do planejamento urbano em relação à realidade social que ele visa a modificar, alavancada pelos dispositivos legais posteriores à Constituição de 1988 e pela luta dos movimentos sociais, ainda há muito o que avançar para que o planejamento possa servir à melhoria das condições de vida da população e não aos interesses das elites.

É necessário cobrar a efetivação dos ditames legais quanto à gestão democrática, para que o planejamento urbano possa cumprir seu papel de ordenação do território de modo a garantir o direito à cidade a todos.

Esta garantia deve passar, necessariamente, pela preservação da essência do espaço público como palco de desenvolvimento de manifestações políticas, artísticas e econômicas, e incremento da participação popular na formulação dos planos urbanísticos, que inclusive ganharão em efetividade na medida em que se mostrem mais adaptados à realidade social das áreas nas quais pretende intervir.

Deste modo, podemos apontar como grande desafio do planejamento urbano para as próximas décadas, a conquista de sua autonomia em relação aos interesses das elites e do capital imobiliário e de sua reaproximação da realidade social, para que deixe de ser considerado um instrumento de opressão e passe a ser um instrumento de efetivação das

condições mínimas de habitabilidade para todos dentro do espaço urbano, ou seja, do direito à cidade.

Bibliografia:

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.html>

BRASIL. Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>

GORDILHO, Angela. Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador – BA. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOW, Setha e SMITH, Neil. **The Politics of Public Space**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2006.

MARICATO, Erminia. **Nunca fomos tão participativos. O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997;

SOUZA, Angela Gordilho. *Legalidade e exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: Um estudo de caso Salvador-BA. A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. Processo de Urbanização no Brasil*, São Paulo: EdUSP, 2004.