



## ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA URBANA E O PLANO DIRETOR

*Legal-institutional arrangements of urban policy and the master plan*

**Mariana Levy Piza Fontes**

Universidade de São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6166079958905320> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3609-2368>

E-mail: [marilevy28@gmail.com](mailto:marilevy28@gmail.com)

Trabalho enviado em 28 de outubro de 2021 e aceito em 18 de novembro de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.03., 2023, p. 1070-1106.

Mariana Levy Piza Fontes

DOI: [10.12957/rdc.2023.63191](https://doi.org/10.12957/rdc.2023.63191) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O artigo apresenta o processo de construção dos arranjos jurídico-institucionais da política urbana após a redemocratização do Brasil, em especial, os aspectos relacionados ao planejamento territorial. Busca compreender caminho percorrido pelas regras, instituições e programas voltados à elaboração e implementação dos planos diretores passando pela Constituição Federal de 1988, as experiências municipais dos anos 1990, a promulgação do Estatuto da Cidade, a criação do Ministério das Cidades até o surgimento da nova geração de planos diretores municipais. O texto revela conquistas relevantes no período, que convivem, porém, com uma série de ambiguidades, contradições e tensões relacionadas à regulação da propriedade urbana no país. A partir de uma revisão bibliográfica e levantamento documental, a pesquisa contribui para os estudos do direito e políticas públicas e, em particular, para o campo do direito urbanístico.

**Palavras-chave:** Direito urbanístico. Política urbana. Plano diretor. Estatuto da Cidade. Constituição federal.

## ABSTRACT

The article presents the process of construction of legal institutional arrangements for urban policy after the redemocratization of Brazil, in particular, aspects related to territorial planning. It seeks to understand the path taken by the rules, institutions and programs aimed at the elaboration and implementation of master plans through the Federal Constitution of 1988, the municipal experiences of the 1990s, the enactment of the City Statute, the creation of the Ministry of Cities until the emergence of the new generation of municipal master plans. The text reveals relevant achievements in the field of law and urban policy in the period, which coexist, however, with a series of ambiguities, contradictions and tensions related to the regulation of urban property in the country.

**Keywords:** Urban law. Urban policy. Master plan. City Statute. Federal Constitution.



## INTRODUÇÃO

Os arranjos institucionais são um elemento-chave para compreender a legitimidade e efetividade das políticas públicas. Entendidos como as normas que compõem o programa de ação governamental (BUCCI, 2002), os arranjos institucionais podem ser definidos como: “um conjunto de regras, mecanismos e processos que definem uma forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014).

O artigo visa reconstruir a maneira pela qual se desenvolveu o processo de construção dos arranjos institucionais da política urbana após a redemocratização do país, em especial, os aspectos relacionados ao planejamento territorial, levando em consideração a dinâmica entre atores e interesses em jogo na regulação da propriedade urbana ao longo do tempo<sup>1</sup>.

Como pano de fundo teórico, parte-se do pressuposto de que é possível tecer uma perspectiva jurídica de análise das políticas públicas e, sobretudo, delimitar o papel do direito nesse campo multidisciplinar. A partir de uma abordagem institucional sobre políticas públicas, busca-se uma aproximação do direito com a ciência política e com os estudos urbanos de maneira geral. Do ponto de vista metodológico, parte-se de uma revisão bibliográfica sobre planos diretores no Brasil, incluindo as principais referências no âmbito do direito urbanístico e planejamento territorial, seguida de uma análise da legislação federal e dos documentos produzidos por órgãos governamentais.

Trata-se de entender o duplo caminho percorrido pelas regras, instituições e programas voltados à elaboração e execução dos planos diretores. Os arranjos institucionais construídos em nível federal induzem as políticas urbanas dos Municípios, os quais passam a incorporar as novas regras para planejar o espaço urbano e, sobretudo, regular a propriedade imobiliária nas cidades.

A construção dos arranjos institucionais da política urbana, em especial das regras jurídicas sobre os planos diretores, é marcada por disputas e pela celebração de pactos e acordos na busca pela legitimidade e efetividade do planejamento territorial. Conforme se verá a seguir, a legislação urbanística brasileira, aprovada a partir da Constituição Federal 1988, trouxe avanços institucionais substanciais nas regras voltadas à garantia da participação popular (AVRITZER, 2008, 2010; BONDUKI, 2018; BUENO & CYMBALISTA, 2007; CALDEIRA & HOLSTON, 2015; CYMBALISTA & SANTORO, 2009; ROLNIK 2011, 2015; SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011), muito embora ainda seja alvo de críticas em razão da falta de efetividade e eficácia, em um ambiente caracterizado por uma série de ambiguidades e contradições

---

<sup>1</sup> O artigo resume o capítulo 2 da minha tese de doutorado [trecho suprimido para evitar identificação de autoria].

(MARICATO, 2008, 2011; MONTANDON, 2016; SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011a,b; VILLAÇA, 2005).

O artigo está dividido em seis itens, além desta introdução e as considerações finais. O item 1 resgata o papel desempenhado pelo planejamento urbano durante o regime militar, a fim de compreender a crítica formulada aos planos diretores e ao zoneamento durante a Assembleia Nacional Constituinte.

As principais transformações trazidas pelo texto constitucional de 1988 serão analisadas no item 2. A seguir, o texto apresenta um panorama dos planos diretores elaborados nos anos 1990 (item 3), acompanhado das mudanças jurídico-institucionais sobre os planos diretores ocorridas a partir dos anos 2000 com a aprovação do Estatuto da Cidade (item 4), a criação do Ministério das Cidades, a execução da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo (item 5) e a promulgação das leis federais sobre as políticas urbanas setoriais (item 6).

## 1. PLANOS DIRETORES NA DITADURA MILITAR

Apesar da acelerada urbanização dos anos 1950, nenhuma iniciativa relevante foi tomada pelo governo federal para disciplinar e ordenar o crescimento das cidades ou para facilitar o acesso à terra urbana até então (BONDUKI, 2018).

Os princípios e diretrizes da reforma urbana são formulados e debatidos no contexto do governo João Goulart durante a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963), organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), autarquia do governo federal vinculada ao Ministério do Trabalho, no Hotel Quitandinha, no Rio de Janeiro e, em São Paulo, na sede do IAB<sup>2</sup>.

Os temas centrais do debate – relacionados à construção de política, programas e instrumentos de planejamento urbano e habitação – são incorporados no projeto de lei nº 87/1963 do deputado federal Floriceno Paixão (PTB/RS). A assistência técnica e financeira para os Municípios elaborarem seus planos diretores, por exemplo, já estava prevista na proposta legislativa, que acabou arquivada após o golpe militar de 1964.

---

<sup>2</sup>Sobre a influência do *Primer Congreso Panamericano de La Vivienda Popular* em Buenos Aires (1939) e o Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano em Bogotá (1958) nas formulações sobre habitação e planejamento com base nas especificidades da América Latina incorporadas pelo Seminário de Habitação e Reforma Urbana, vide Feldman (2014).

É durante o regime militar – momento histórico marcado pelo autoritarismo político, pela repressão a movimentos sociais, pela censura e limites à liberdade de expressão – que o planejamento urbano passa a ser objeto de tratamento institucional e jurídico em nível federal<sup>3</sup>. Pode-se reconhecer no período a existência de inúmeros estímulos à elaboração de planos diretores. Proliferam-se os órgãos públicos municipais de planejamento e as escolas de arquitetura, uma quantidade inédita de planos diretores é produzida no país (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; LUCCHESI, ROSSETTO, 2018).

Já em 1964, o presidente Castelo Branco extingue a Fundação Casa Popular<sup>4</sup> e cria o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), autarquia ligada ao Banco Nacional de Habitação (BNH), e o governo federal fica responsável pela formulação da política nacional de planejamento territorial<sup>5</sup>.

A elaboração e execução de planos diretores são consideradas responsabilidade dos Estados e Municípios, aos quais seria resguardada assistência técnica e financeira do governo federal. Ao SERFHAU coube a garantia da assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios para elaboração e execução de planos diretores; o planejamento das desapropriações por interesse social, de áreas urbanas adequadas à construção de conjuntos habitacionais bem como a elaboração das normas técnicas para a elaboração de planos diretores<sup>6</sup>. São consideradas também competências do SERFHAU, as atividades de pesquisa, capacitação, assessoria técnica e edição de normas e instrumentos jurídicos para elaboração de planos locais de desenvolvimento integrado<sup>7</sup>.

Foi criado um Fundo de Financiamento do Planejamento Local Integrado. Para se garantir o acesso aos recursos, os Municípios deveriam criar órgãos de planejamento e desenvolvimento local<sup>8</sup>. Os Municípios que não se adaptassem às normas do SERFHAU, não poderiam receber recursos para fins habitacionais e urbanísticos<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> A rigor, a expressão “plano diretor” aparece no Brasil em 1930, com a aprovação do Plano Agache – Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro (RJ), durante a administração de Antônio Prado Junior (VILLAÇA, 1999). Sobre o planejamento urbano na década de 1930, vide Bonduki (2018), Feldman (2001) e Villaça (1999).

<sup>4</sup> Para o papel desempenhado pela Fundação Casa Popular, criada em 1946 nos primórdios da política habitacional no Brasil durante o governo de Vargas, vide Bonduki (1998).

<sup>5</sup> Art. 1º, Lei Federal nº 4.380/64. Essa lei federal estabelecia as regras de funcionamento do Sistema Financeiro de Habitação, das sociedades de crédito imobiliário e das letras imobiliárias. Essa lei permanece em vigor e foi alterada por diversas leis posteriores, entre elas a lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/09).

<sup>6</sup> Art. 55, alínea “g”, Lei Federal nº 4.380/64.

<sup>7</sup> Art. 5º, Decreto Federal nº 59.917/66.

<sup>8</sup> Art. 23, Decreto Federal nº 59.917/66.

<sup>9</sup> Art. 55, §1º, Decreto Federal nº 59.917/66.

O SERFHAU é extinto em 1975 (Decreto Federal nº 76.149/75), mas seus onze anos de existência é parte importante do processo de institucionalização do urbanismo e do planejamento urbano<sup>10</sup>. Destaque-se também a existência da Secretaria de Articulação de Estados e Municípios (SAREM), vinculada ao Ministério do Planejamento, que atuava também na implementação da política urbana.

Note-se que foi instituída uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que integrava o II Plano Nacional de Desenvolvimento<sup>11</sup> bem como uma Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (Decreto Federal nº 74.156/74) vinculada à Presidência da República. Posteriormente, essa Comissão foi substituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (Decreto Federal nº 83.355/79)<sup>12</sup>.

Foram aprovadas leis federais que regulam expressamente o ordenamento do espaço nas cidades, quais sejam: as leis que instituem as regiões metropolitanas (Leis complementares federais nº 14/73 e nº 20/74) e a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº 6.766/79).

O ciclo de planos diretores municipais elaborados durante o regime militar será objeto de duras críticas, as quais podem ser descritas de forma sucinta a partir de dois pilares básicos: o caráter autoritário da atuação estatal e a falta de efetividade de suas prescrições. Tais críticas irão permear o debate constituinte e influenciar diretamente a construção da legislação urbanística durante o processo de redemocratização.

---

<sup>10</sup> Feldman (2010) faz um alerta sobre a importância de se evitar uma exagerada simplificação ao analisar o período de atuação do SERFHAU, que fez parte de um Sistema Nacional de Planejamento do Desenvolvimento Local Integrado. Segundo a autora, a crítica sobre a efetividade ou não dos planos de desenvolvimento local integrado joga uma cortina de fumaça sobre o momento histórico e não permite reconhecer as ambiguidades do período e o seu significado para o campo do planejamento e para as cidades. Os trabalhos de Serra (1991), Vizioli (1998), Chiquito (2006), Ferreira (2007), ao abordarem a experiência do SERFHAU em cidades específicas, questionam as generalizações sobre a inefetividade da produção deste período, mostrando que há municípios em que os planos se tornaram agendas de várias administrações, formaram quadros técnicos e colaboraram para constituição do setor de planejamento. O trabalho de Ferreira, ao mostrar que o campo do planejamento urbano no período do SERFHAU foi refúgio de profissionais perseguidos pelo regime militar, revela ambiguidades na relação entre regime político e práticas urbanísticas. Sobre os arranjos institucionais instituídos durante o período, vale a leitura de Feldman (2005a,b, 2010).

<sup>11</sup> Capítulo IX da Lei Federal nº 6.151/74.

<sup>12</sup> O Conselho seria posteriormente previsto pela Medida Provisória 2.220/01, aprovada logo após a promulgação do Estatuto da Cidade, durante o governo Fernando Henrique Cardoso e, posteriormente, transformado no Conselho Nacional das Cidades (Lei Federal nº 10.683/03), que funcionou durante os governos de Lula, Dilma Rousseff e Michel Temer. Recentemente, o Presidente Jair Bolsonaro aboliu integralmente a Política Nacional de Participação Popular (Decreto Federal nº 9.759/19) e extinguiu os diversos conselhos nacionais. Esse decreto federal foi suspenso parcialmente por decisão do Supremo Tribunal Federal. O Conselho Nacional das Cidades foi transformado em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, mas não está atualmente em funcionamento (art. 26, inciso II, Lei Federal nº 13.844/19).

O processo de elaboração dos planos diretores é considerado por grande parte dos estudos urbanos<sup>13</sup> como uma ferramenta “tecnocrática”. O regime centralizado e autoritário teria buscado a legitimidade técnica e defendido uma suposta neutralidade do processo de planejamento em razão da falta de legitimidade democrática do período (VILLAÇA, 1999).

Justamente no final da década de 1960, durante o período do “milagre econômico” e da explosão do crescimento populacional, o planejamento urbano passa a ser pensado no contexto do projeto desenvolvimentista. Os problemas urbanos seriam resolvidos a partir de uma administração mais racional (RIBEIRO; CARDOSO, 1990).

Esses planos diretores foram elaborados como se fossem um produto puramente técnico, produzidos em gabinete e muitas vezes encomendados a escritórios especializados sem qualquer vínculo com os atores e os processos reais de disputa pelo território da cidade (ROLNIK, 1997).

Outro aspecto fundamental da crítica a essa geração de planos diretores tem a ver com a efetividade de suas determinações. Os planos diretores foram considerados ineficazes, meras declarações de princípios gerais, enormes volumes de diretrizes genéricas que acabaram nas gavetas das prefeituras ou nas prateleiras de obras de referência (DEÁK; SCHIFFER, 1999; ROLNIK, 1997).

O fracasso de planos que não foram implementados revelaria a distância entre a teoria e a prática do planejamento territorial: o “plano-discurso”, o “plano-mito”, um “plano-mágico” sem vínculos com as políticas públicas concretas. Paradoxalmente, é durante esse mesmo período que as cidades brasileiras mais crescem “fora da lei”, com aumento expressivo de favelas, cortiços, loteamentos irregulares e clandestinos (DEÁK; SCHIFFER, 1999; MARICATO, 2000).

Os planos diretores foram então considerados, por grande parte dessa literatura, como uma mera declaração de boas intenções que ocultou a cidade real e permitiu a convivência de um abundante aparato regulatório com a radical flexibilidade da cidade ilegal (favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares). Rigorosas leis que desconsideram a ilegalidade em que vive a maior parte da população

---

<sup>13</sup> Pode-se afirmar que o campo dos estudos urbanos se constituiu no país durante a década de 1970 e foi produzido principalmente no âmbito de outras áreas das ciências humanas (sociologia, geografia e arquitetura). A literatura latino-americana que refletiu sobre as transformações urbanas, de maneira geral, nasceu sob influência predominante do paradigma do marxismo que então dominava os debates internacionais. Marcada por uma visão crítica do capitalismo e do regime militar, essa literatura volta-se para os temas da produção do espaço como as favelas, a autoconstrução, a dinâmica do capital imobiliário, e até mesmo sobre os efeitos dos instrumentos de regulação da cidade e da terra urbana, as condicionantes da irregularidade no uso da terra. Sobre o papel da legislação na construção da desigualdade socioespacial, vale mencionar as obras de Rolnik (1995) e Maricato (1996). Sobre a trajetória dos estudos e pesquisas sobre as cidades no Brasil, vale a consulta ao texto de Maria Encarnación Moya (2011).

brasileira. Um plano cheio de boas intenções, mas desvinculado do cotidiano da gestão urbana (VILLAÇA, 1990, 1999, 2005).

Tal crítica é formulada até os dias de hoje por grande parte da literatura que destaca uma suposta inefetividade dos planos diretores.

A literatura lembra, porém, que o zoneamento desempenhou um papel distinto na construção das cidades brasileiras. O zoneamento, que existe no país já há mais de cem anos, é instituído por leis municipais específicas, sendo normalmente executado e utilizado em benefício de setores de renda mais alta. Por muito tempo, pôde-se observar o predomínio da separação entre o plano diretor e as leis de zoneamento (VILLAÇA, 1999)<sup>14</sup>.

Ao analisar os primórdios do zoneamento em São Paulo no final do século XIX, Rolnik (1995) identifica o princípio da lógica de segregação territorial por meio das leis que proibiam os cortiços e as vilas operárias em determinadas regiões da cidade. A legislação urbanística constrói uma muralha protetora aos bairros de residência da elite e determina a posição periférica dos bairros populares. Ao regular de maneira detalhada apenas uma parte do espaço construído, as leis interferem no valor dos terrenos e na produção imobiliária da cidade.

Ao definir as formas proibidas e permitidas de apropriação do espaço, o zoneamento delimita as fronteiras de poder; organiza, classifica e coleciona territórios urbanos conferindo noções de cidadania. A lei definiria os territórios dentro e fora da lei – as regiões com plena cidadania e as regiões de cidadania limitada – demarcando, portanto, as fronteiras da cidadania. De acordo com Rolnik (1995):

[...] na história das cidades, há uma teia poderosa – presente, invisível e silenciosa – tecida pelo conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção das cidades brasileiras.

O zoneamento – com seu alto nível de exigências urbanísticas – contém a regulação da ocupação nas áreas de melhor localização, promovendo, porém, diversas formas de discriminação econômica e étnico-racial, criando barreiras aos territórios negros na cidade (ROLNIK, 2015). A busca pela efetividade dos planos diretores passa, no olhar dos urbanistas, a exigir que o zoneamento seja incorporado aos planos diretores, os quais deveriam ir além das diretrizes gerais da política urbana (VILLAÇA, 1999).

Os arranjos institucionais do planejamento territorial consolidados durante o regime militar foram alvo, portanto, de uma série de críticas. Às transformações do marco jurídico urbanístico, construído com

---

<sup>14</sup> A separação entre plano diretor e zoneamento é considerada por grande parte dos urbanistas um dos grandes motivos da não aplicabilidade dos planos diretores. Sobre a crítica à ausência de autoaplicabilidade dos planos diretores, vide Bueno e Cymbalista (2007).

a participação ativa da sociedade civil, soma-se uma expectativa generalizada de que, ao definir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, os planos diretores sejam também capazes de construir cidades mais justas e menos desiguais. Conforme se verá a seguir, a busca pela legitimidade e efetividade dos planos diretores acompanha os debates constituintes e continua como objeto de tensões e disputas permanentes durante a elaboração e implementação do Estatuto da Cidade bem como da nova geração de planos diretores municipais aprovados no contexto democrático.

## 2. O CAMINHO DO PLANO DIRETOR ATÉ O TEXTO CONSTITUCIONAL

Apesar das duras críticas formuladas durante a Assembleia Nacional Constituinte<sup>15</sup>, o plano diretor surge com importância no texto constitucional de 1988: pela primeira vez, a Constituição Federal irá dedicar um capítulo específico para tratar da política urbana.

Embora as constituições brasileiras anteriores já tratassem do tema da função social da propriedade, será o texto constitucional de 1988 que, pela primeira vez, irá regular a propriedade urbana diretamente. Até então, a política urbana era prevista de maneira genérica sob a perspectiva tributária<sup>16</sup>.

Esse capítulo é inserido no texto constitucional por força da Emenda Popular nº 63 de 1987 proposta durante a Assembleia Nacional Constituinte. A emenda popular possuía mais de 131.000 assinaturas e foi proposta pela Federação Nacional dos Engenheiros, pela Federação Nacional dos Arquitetos, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, pela Articulação Nacional do Solo Urbano, da Coordenação dos Mutuários do BNH e do Movimento em Defesa do Favelado, além 48 associações locais ou regionais. Essas organizações, articuladas no então denominado Movimento Nacional da Reforma Urbana, serão atores centrais para construção da legislação urbanística brasileira em todo o contexto democrático<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre o processo de aprovação do capítulo da política urbana no texto constitucional de 1988, os interesses e atores em jogo, vide Bassul (2005); Bonduki (2018); Fontes (2010, 2012, 2019); Grazia (2002); Maricato (2000) e Saule Junior e Silva (1993).

<sup>16</sup> O princípio da função social da propriedade de forma genérica aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1934 (art. 113, § 17). A propriedade urbana especificamente aparece como hipótese de incidência de imposto (art. 8º, inciso I, alínea “a” c/c art. 13, § 2º, inciso II, CF de 1934). Tais previsões de aspectos tributários repetem-se nas Constituições seguintes (art. 23, inciso I, alínea “a” c/c art. 28, inciso II, CF de 1937; art. 29, inciso I e art. 19, inciso I, CF de 1946; art. 25, inciso I, CF de 1967; e art. 24, inciso I, CF de 1969).

<sup>17</sup> O Movimento Nacional da Reforma Urbana, atualmente denominado Fórum Nacional da Reforma Urbana, é composto pelas seguintes organizações: Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNM), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (FENAE), Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE), Instituto

A emenda popular propunha, entre as diversas medidas, que os processos de elaboração e implantação dos “planos de uso e ocupação do solo” fossem aprovados por lei municipal e garantissem a participação da comunidade e o amplo acesso a informações. A emenda popular propunha ainda a distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, o qual deveria ser aprovado pelo poder público municipal.

De acordo com a defensora da emenda no plenário constituinte, a urbanista Ermínia Maricato (2000, p. 175):

[...] a rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a iniciativa popular destacou a gestão democrática das cidades, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos.

Após um longo processo de negociação<sup>18</sup>, a expressão “plano diretor” surge nas fases finais da Constituinte como proposta do “Centrão”<sup>19</sup> e como instrumento capaz de definir o conteúdo concreto da função social da propriedade urbana. Se a inserção da função social da propriedade urbana como princípio da ordem econômica não gerou grandes debates durante Assembleia Nacional Constituinte, as regras para garantir sua aplicabilidade concreta – com destaque aqui para a aplicação dos instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação/sanção – foram alvo de muita polêmica (BASSUL, 2005).

Por fim, a desapropriação de imóveis que não cumprem sua função social acabou condicionada: (i) à elaboração de uma lei federal que estabelecesse diretrizes gerais da política urbana; (ii) à definição da área de aplicação pelo plano diretor aprovado por lei municipal; (iii) a uma lei específica; (iv) à aplicação prévia do parcelamento e edificação compulsórios; e, finalmente, (v) ao IPTU progressivo no tempo. Tais obstáculos na aplicação dos instrumentos dificultaram a operacionalização do princípio da função social da propriedade urbana. Não à toa, passados mais de 30 anos, a desapropriação/sanção ainda não foi uma única vez executada no país.

---

de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), FASE, CENDHEC, Terra de Direitos, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), entre outras. Para mais informações vale consultar o seguinte endereço eletrônico: <<http://forumreformaurbana.org.br>>. Acesso em: 27 junho de 2019.

<sup>18</sup> Sobre os detalhes do processo legislativo constituinte, os pareceres e textos aprovados pelas subcomissões, vide Bassul (2005).

<sup>19</sup> O “Centrão” era composto por grandes proprietários rurais associados à União Democrática Ruralista (UDR), sob a presidência do então deputado federal constituinte Ronaldo Caiado (PMDB/GO). Cf. Coelho e Oliveira (1989) *apud* Bassul (2005).



No entanto, entre vitórias e derrotas<sup>20</sup>, o texto constitucional permite avanços importantes sobre o planejamento territorial transformando de maneira definitiva o direito de propriedade. Inaugura-se um novo regime jurídico do direito de propriedade, trazendo consequências profundas para a política urbana e, especialmente, sobre os efeitos jurídicos e políticos do plano diretor. O direito de propriedade passa a se submeter ao planejamento estatal municipal e a um processo político democrático.

Tais mudanças na política urbana operadas no campo normativo podem ser elencadas em torno de três aspectos fundamentais: (i) o papel do Município na política urbana; (ii) a regulação da função social da propriedade urbana pelo plano diretor; e (iii) a proteção jurídica aos moradores de assentamentos informais (favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, cortiços etc.).

As competências materiais e legislativas exclusivas municipais apontam para uma maior autonomia no âmbito da política urbana. O Município torna-se expressamente responsável pela execução da política urbana e pela elaboração e implementação do plano diretor. A gestão democrática é incorporada ao planejamento municipal<sup>21</sup>.

O plano diretor passa a ser considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para cidades de mais de vinte mil habitantes, cabendo-lhe a tarefa de definir a função social da propriedade urbana. Ao definir o conteúdo da função social da propriedade por lei municipal, determina as regras de uso e ocupação do solo, regulando diretamente o mercado imobiliário da cidade. Essa conexão planejamento/propriedade pela via legislativa municipal produz efeitos cruciais para o direito e para a política urbana.

Além disso, se o planejamento territorial no Brasil até então desconsiderava a condição de ilegalidade fundiária vivida pela maior parte da população, o texto constitucional de 1988, ao regulamentar o usucapião e a concessão de uso em áreas urbanas<sup>22</sup>, passa a garantir a proteção jurídica dos moradores de assentamentos informais de baixa renda, incluindo aqueles moradores de favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc. A busca pela cidadania plena daqueles que até então permaneciam ausentes dos mapas, dos cadastros das prefeituras e das concessionárias de serviços públicos<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Rolnik (1997, p. 357) avalia que “o que emergiu do confronto de posições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes”.

<sup>21</sup> Arts. 182 e 30, Constituição Federal de 1988.

<sup>22</sup> Art. 183, Constituição Federal de 1988.

<sup>23</sup> Para mais informações sobre a proteção jurídica dos moradores de assentamentos urbanos informais de baixa renda, vide Saule Junior (2004a,b); Fernandes (2006, 2007); Alfonsin e Fernandes (2006); Nascimento (2013, 2017); Romeiro (2010) e Cardoso (2010).

Tais transformações constitucionais – fruto de disputas e negociações durante o período de redemocratização – alteram também as estratégias dos atores e interesses em torno da elaboração e implementação dos planos diretores municipais e passam a ser incorporadas pela gestão pública municipal. As disputas em torno da elaboração e implementação dos planos diretores e seus respectivos instrumentos urbanísticos passam a fazer parte do dia a dia da cidade.

As novas regras para se construir no espaço urbano tornam-se resultado de um processo de participação mais amplo, incluindo organizações da sociedade civil e movimentos urbanos, iniciativa privada e Poder Executivo Municipal.

## 2.1 O papel do Município na política urbana

Os arranjos federativos da política urbana, tal como definidos pelo texto constitucional de 1988, estabelecem contornos mais complexos do que em outras áreas das políticas públicas e garantem especiais poderes aos Municípios brasileiros, especialmente no que se refere ao planejamento territorial.

O desenho constitucional<sup>24</sup>, de maneira geral, distribui poderes para elaboração e implementação de políticas públicas entre os diversos níveis governamentais e determina competências materiais exclusivas da União Federal<sup>25</sup>, competências legislativas privativas da União Federal<sup>26</sup>, competências legislativas concorrentes<sup>27</sup> e competências materiais comuns<sup>28</sup> entre a União, Estados e Municípios. Define ainda uma série de competências estaduais e municipais ao longo do texto constitucional<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> As peculiaridades do federalismo brasileiro no âmbito da política urbana revelam-se pelas regras formais definidas pelo texto constitucional, mas também pelos contornos estabelecidos pelas leis infraconstitucionais, incluindo o Estatuto da Cidade e a legislação urbanística setorial. O impacto da legislação federal aprovada a partir dos anos 1990, tais como Lei de Concessões, a Lei de Licitações, a Lei Kandir, a LDB, o Estatuto da Cidade, entre outras, sobre o sistema federativo brasileiro foi alvo de diversas interpretações. Parte das análises considerou o processo como uma forma de recentralização federativa (ABRUCIO; COSTA, 1999; ALMEIDA, 2005) parte como uma continuidade do próprio desenho federativo do texto constitucional de 1988 que garantiu à União Federal amplos poderes normativos (ARRETCHE, 2009).

<sup>25</sup> Art. 21, Constituição Federal.

<sup>26</sup> Art. 22, Constituição Federal.

<sup>27</sup> Art. 24, Constituição Federal.

<sup>28</sup> Art. 23, Constituição Federal.

<sup>29</sup> Arts. 25, 30 e 182, Constituição Federal.

No que se refere ao planejamento e regulação do uso e da ocupação do solo urbano, porém, pode-se afirmar que as competências materiais e legislativas exclusivas municipais apontam para um maior grau de *self rule*<sup>30</sup>.

O texto constitucional de 1988 define como competência da União Federal: instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos<sup>31</sup>; elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social<sup>32</sup>; planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações<sup>33</sup>. Compete ainda à União legislar privativamente sobre trânsito e transporte<sup>34</sup> e diretrizes da política nacional de transportes<sup>35</sup>. É papel da lei federal ainda estabelecer as diretrizes gerais da política urbana<sup>36</sup>.

No âmbito das competências legislativas concorrentes, cabe ainda à União Federal estabelecer normas gerais de direito urbanístico<sup>37</sup> e registros públicos<sup>38</sup>, restando aos Estados e Municípios um papel suplementar.

É ainda competência comum da União, Estados e Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico<sup>39</sup>.

Aos Estados cabe instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a

---

<sup>30</sup> Diante dos múltiplos significados de federalismo no debate internacional, Elazar (1987) propõe captar a essência da federação a partir de uma forma particular de união entre *shared rule* e *self rule*. Tais conceitos seriam capazes de captar o amplo espectro de países em contextos históricos distintos, revelando a autoridade territorial em sua dimensão dinâmica em uma linha capaz de transitar entre a não autonomia das unidades subnacionais à completa autonomia do governo central. Por *self rule* entenda-se a capacidade de o governo local exercer de maneira autônoma a autoridade sobre o seu território, vale dizer, a capacidade de o governo local fazer suas próprias regras em alguma área de atuação com autoridade exclusiva e autonomia para tomada de decisão (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010). A dimensão de *shared rule*, por sua vez, pode ser definida como a capacidade de os governos locais participarem das decisões coletivas de modo a proteger sua autonomia. Essa participação pode se dar no processo legislativo nacional, na distribuição de receitas tributárias e no compartilhamento de responsabilidades na implementação de determinada política (HOOGHE; MARKS; SCHAKEL, 2010).

<sup>31</sup> Art. 21, inciso XX, Constituição Federal.

<sup>32</sup> Art. 21, inciso IX, Constituição Federal.

<sup>33</sup> Art. 21, inciso XVIII, Constituição Federal.

<sup>34</sup> Art. 22, inciso XI, Constituição Federal.

<sup>35</sup> Art. 22, inciso IX, Constituição Federal.

<sup>36</sup> Art. 182, *caput* e § 4º, Constituição Federal.

<sup>37</sup> Art. 24, inciso I, Constituição Federal.

<sup>38</sup> Art. 22, inciso XXV, Constituição Federal.

<sup>39</sup> Art. 23, inciso IX, Constituição Federal.

execução de funções públicas de interesse comum<sup>40</sup> e exercer as competências que não lhe sejam vedadas pela Constituição<sup>41</sup>.

Os Municípios, por sua vez, estão autorizados a legislar sobre o interesse local<sup>42</sup>, suplementar a legislação federal e a estadual<sup>43</sup>, criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual<sup>44</sup>; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano<sup>45</sup> e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial<sup>46</sup>. É responsabilidade do Município também garantir a participação democrática no planejamento municipal<sup>47</sup>.

Além dessas competências mais genéricas, as previsões relacionadas especialmente à política urbana e ao plano diretor ampliam os poderes municipais no ordenamento territorial. O Município é considerado como o responsável pela execução da política urbana<sup>48</sup> e pela elaboração do plano diretor<sup>49</sup>.

O plano diretor é o instrumento básico que define o conteúdo do direito de propriedade imobiliária urbana. Regula, portanto, os parâmetros de uso e de ocupação do território da cidade, definindo, por exemplo, a área urbana e de expansão urbana, os potenciais construtivos dos terrenos, os usos permitidos e as formas de parcelamento do solo. Tais poderes conferidos pelo texto constitucional ao Município sobre o território ampliam a sua autonomia no que se refere ao ordenamento do território, mesmo em um ambiente regulatório com enormes liberdades legislativas da União.

## 2.2 Planejamento e território: a propriedade em transformação

Um dos eixos centrais das mudanças no direito e na política urbana trazidas pela Constituição de 1988 relaciona-se com os efeitos jurídicos e políticos do plano diretor.

---

<sup>40</sup> Art. 25, § 3º, Constituição Federal.

<sup>41</sup> Art. 25, § 1º, Constituição Federal.

<sup>42</sup> Art. 30, inciso I, Constituição Federal.

<sup>43</sup> Art. 30, inciso II, Constituição Federal.

<sup>44</sup> Art. 30, inciso IV, Constituição Federal.

<sup>45</sup> Art. 30, inciso VIII, Constituição Federal.

<sup>46</sup> Art. 30, inciso V, Constituição Federal.

<sup>47</sup> Art. 29, Constituição Federal.

<sup>48</sup> Art. 182, Constituição Federal.

<sup>49</sup> Art. 182, § 1º, Constituição Federal.

O direito de propriedade – instituição central do capitalismo – fica agora submetido ao planejamento estatal municipal e seu conteúdo definido por um processo político democrático. A propriedade nas cidades brasileiras deve a partir de então ser definida no nível municipal no diálogo com os diversos atores e interesses envolvidos na elaboração dos planos diretores. O plano diretor será, inclusive, reincorporado pelo movimento da reforma urbana como bandeira fundamental para o cumprimento da função social da propriedade urbana (SUTTI, 2018; BONDUKI, 2018; ROLNIK, 2007).

A conexão planejamento/propriedade pela via legislativa municipal operada no nível constitucional produz ainda outros efeitos cruciais para o direito urbanístico e a política urbana. A nova regra jurídica busca conciliar a flexibilidade dos planos com a rigidez da lei. A propriedade imobiliária é colocada em movimento.

Tais mudanças podem ser compreendidas de maneira mais clara, ao se comparar os efeitos jurídicos do planejamento econômico e do planejamento do território. Apesar das semelhanças existentes entre as duas formas de planejamento estatal, ambas possuem regimes jurídicos bem diversos (LAUBEDÉRE, 1985, p. 315).

O planejamento territorial constitui-se enquanto planejamento das ações do Estado no espaço físico-geográfico com vistas ao ordenamento territorial<sup>50</sup>. No planejamento territorial municipal – cujo instrumento principal é o plano diretor – as prescrições obrigatórias encontram maiores possibilidades de realização. No lugar da natureza indicativa do planejamento econômico, as diretrizes e ações previstas no planejamento territorial assumem caráter imperativo também para o setor privado. Trata-se de forma de planejamento que não pode ser considerada como intervenção no domínio econômico propriamente dito, mas no domínio restrito do direito de propriedade, a respeito do qual a ordem constitucional permite a interferência imperativa do Poder Público por meio da atuação da atividade urbanística (SILVA, 2006, p. 93).

Ao planejar o território do Município, o plano diretor define a função social da propriedade urbana e assume caráter obrigatório tanto para o setor público como para o setor privado. Trata-se de verdadeira exceção ao art. 174 que confere ao planejamento econômico um caráter vinculante ao setor público, mas meramente indicativo para o setor privado. De maneira distinta, as disposições do plano diretor são

---

<sup>50</sup> Sobre as estreitas relações entre planejamento no tempo e planejamento no espaço, cf. Laubedére (1985). Note-se que grande parte da doutrina jurídica se concentra ainda nos estudos sobre os efeitos jurídicos do planejamento econômico. Como exemplo, pode-se citar Eros Grau que, em sua tese de livre docência, elenca as diversas posições da doutrina sobre a relação entre planejamento, plano e direito. As principais dificuldades na definição da natureza jurídica do planejamento econômico dizem respeito ao valor jurídico do plano. Este, como instrumento utilizado em economias de mercado, deveria conciliar certa flexibilidade de um plano econômico com a rigidez da lei, cf. Grau (1978) *apud* Fontes (2010).

determinantes para os órgãos públicos e para os particulares, que a ele estão obrigados a ajustar o seu comportamento (SILVA, 2006, p. 147).

Os planos territoriais têm um especial significado para o direito de propriedade. A propriedade imobiliária deixa de depender das qualidades naturais do solo ou da mera vontade e liberdade do proprietário, para se constituírem enquanto consequência do planejamento. Os planos definem o regime jurídico do uso do solo, classificando-o e qualificando-o. A propriedade do solo concretiza-se pelo plano diretor (CORREIA, 1990).

De acordo com Miranda (2002), os planos de ordenação do território expressam duas forças antagônicas. São vinculantes para o poder público e proprietários privados, mas devem garantir, ao mesmo tempo, uma certa flexibilidade. O caráter prescritivo de suas normas não pode asfixiar ou abafar a vida urbana. Sua natureza jurídica, portanto, dificilmente pode ser enquadrada nas formas clássicas da atuação administrativa. As normas urbanísticas, de maneira geral, têm a mobilidade como característica essencial. O caráter temporário de suas regras e a possibilidade permanente de renovação periódica são fundamentais. Essa flexibilidade, porém, não deve se traduzir no abandono de seu papel em relação ao direito de propriedade.

As mudanças nas dimensões jurídicas dos planos de ordenamento do território dialogam com as críticas tecidas aos planos diretores elaborados durante a ditadura militar: confere maior legitimidade ao seu processo de elaboração e implementação e garante maiores possibilidades de regular a propriedade ao gerar efeitos vinculantes para o setor público e privado.

Nesse sentido, importante salientar que função social não deve ser confundida com limitação do direito de propriedade. Como se sabe, as limitações administrativas dizem respeito ao exercício do direito pelo proprietário. De maneira distinta, a função social interfere na estrutura do direito mesmo (SILVA, 2006, p. 75).

Conforme já apontado em estudos anteriores<sup>51</sup>, as transformações constitucionais sobre o plano diretor trazem ainda consequências para a livre iniciativa, principalmente no que se refere a uma atividade econômica específica: a atividade empresarial imobiliária. As determinações do plano diretor incidem nos aspectos econômicos dos empreendimentos imobiliários, ao regular direta e indiretamente o preço da terra e de imóveis urbanos. Isto ocorre em diversas situações, como: (i) ao definir as zonas de expansão urbana; (ii) ao alterar o uso do solo rural para o urbano; (iii) ao estabelecer a possibilidade de novos loteamentos na cidade; (iv) ao definir parâmetros de uso e ocupação, bem como os potenciais construtivos

---

<sup>51</sup> [referência bibliográfica suprimida para evitar a identificação de autoria].

dos terrenos; (v) ao alterar os usos permitidos (por exemplo, de residencial para o comercial, de estritamente residencial para o uso misto); (vi) ao estabelecer incentivos à ocupação de determinadas áreas; (vii) ao definir as formas de parcelamento do solo; e (viii) ao induzir a ocupação de imóveis e terrenos vazios, entre outras.

É evidente que a modificação do regime jurídico formal da propriedade urbana pode, portanto, gerar impactos e mudanças, abrindo espaço para conquistas sociais, políticas públicas, programas e ações governamentais, capazes de reduzir a desigualdade, a pobreza, a discriminação, a exclusão social. Pode, por outro lado, reproduzir desigualdades. A propriedade, como instituição, cristaliza e catalisa disputas, tensões e alianças entre diversos interesses e atores. A compreensão dessas transformações não se revela apenas pela análise formal da nova legislação. O direito deve ser posto “em ação” (POUND, 1910) e apreendido por novos métodos e olhares multidisciplinares (UNGARETTI et al, 2018).

### 2.3 A proteção jurídica dos moradores de assentamentos urbanos informais de baixa renda

O art. 183 da Constituição Federal, ao reconhecer o direito de concessão de uso e domínio aos ocupantes de área de até 250 m<sup>2</sup> utilizada para fins de moradia, garante de maneira expressa a proteção jurídica dos assentamentos informais de baixa renda, incluídos aqui as favelas, os loteamentos clandestinos e irregulares, os cortiços etc.<sup>52</sup>. Em 2000, é aprovada ainda a Emenda Constitucional nº 26/00 que inclui no rol dos direitos sociais o direito à moradia<sup>53</sup>.

A desigualdade social e territorial em um país da América Latina – região na qual as favelas já se constituem como a forma predominante de moradia popular (ROLNIK, 2015) – é reconhecida pelo texto constitucional. Pode-se observar aqui a tentativa de estabelecer no nível constitucional a implementação de uma política urbana destinada a reconhecer o direito à terra e à moradia de grupos específicos, historicamente excluídos do processo de desenvolvimento urbano do país<sup>54</sup>. Assentamentos de baixa

---

<sup>52</sup> Sobre a proteção jurídica da moradia dos assentamentos informais de baixa renda, vale a consulta às obras de Betânia Alfonsin, Nelson Saule Junior e Edesio Fernandes.

<sup>53</sup> Art. 6º, Constituição Federal.

<sup>54</sup> Sobre a construção do conceito de cidadania no mundo fora da Europa Ocidental e da América do Norte, com suas tensões contínuas e a implementação de políticas governamentais heterogêneas para grupos específicos, vide Chatterjee (2004). O autor, ao discutir o conceito de “política dos governados”, ressalta a importância de que as autoridades públicas reconheçam os direitos dos moradores de assentamentos informais que muitas vezes transgridem os estreitos limites da legalidade em sua luta pela vida e pelo trabalho. Ao analisar a experiência recente de democracia na Índia, Chatterjee reconhece, que no caso brasileiro houve sucesso muito maior na conquista de direitos e prerrogativas específicas para as populações pobres e marginalizadas em consequência de lutas locais continuadas (CHATTERJEE, 2013).



renda que permaneceram, durante o processo de urbanização brasileiro, nas fronteiras da legalidade, nas zonas indeterminadas do legal e ilegal, no território incerto do não planejado (ROLNIK, 2015).

A lógica do reconhecimento de parâmetros específicos de urbanização – o que inclui muitas vezes a flexibilização de rígidos parâmetros urbanísticos em ocupações informais urbanas – é, porém, também incorporado de maneira contraditória no Brasil.

De um lado, amplia-se as capacidades estatais de gestão do território de forma a incluir a proteção dos direitos de posse e moradia nos assentamentos informais de baixa renda. As conquistas regulatórias são seguidas por diversas ações de urbanização e titulação dos moradores de favelas bem como pela ampliação da produção habitacional de interesse social nas cidades brasileiras.

Por outro, há um padrão de governança na política urbana no Brasil que envolve exceções à regulação urbanística de forma generalizada (MARQUES, 2014). Tais exceções, operadas em diversas dimensões, contam com a participação do setor privado, como no caso das operações urbanas e das diversas formas de anistia e regularização fundiária e edilícia dos empreendimentos imobiliários de média e alta renda instituídas em âmbito federal e local<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Recentemente, a Lei Federal nº 11.977/09, que instituía parâmetros nacionais para regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, teve seu capítulo III integralmente revogado pela atual Lei Federal nº 13.465/17, de forma a garantir a regularização fundiária também dos empreendimentos de média e alta renda. Essa foi uma das primeiras iniciativas do Presidente Michel Temer (PMDB) após a saída da Presidente Dilma Rousseff (PT). Sobre os diversos usos do termo “informalidade urbana” na América Latina, vide Müller e Segura (2007). Para os autores, conforme percebido em pesquisa empírica na cidade do México, o significado do termo é disputado pelo mercado imobiliário, políticos e moradores a fim de se adotar estratégias de distinção social e obtenção de benefícios econômicos e políticos particulares. O termo “informalidade urbana” em seus múltiplos sentidos influencia as decisões sobre planejamento e acesso à terra urbana em toda América Latina.

### 3. PLANOS DIRETORES NOS ANOS 1990

As mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 passam, aos poucos, a alavancar a adoção de políticas públicas, as quais buscam converter suas normas em políticas concretas. Não se trata aqui de rupturas radicais, mas de mudanças endógenas e incrementais (MARQUES, 2019).

Com o declínio do regime militar, as iniciativas governamentais não foram tão expressivas no âmbito da política urbana federal<sup>56</sup>. Em 1985, foi instituído pelo governo Sarney<sup>57</sup> o Ministério de Desenvolvimento Urbano e o Conselho de Desenvolvimento Urbano, os quais foram extintos em 1989. Em 1986, o BNH foi extinto.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a política urbana também não teve centralidade, com a redução dos investimentos em habitação e saneamento e a execução de programas pontuais de urbanização de áreas precárias, com volumes muito baixos de recursos (MARQUES, 2019).

O governo federal retira-se do cenário das políticas urbanas. Foi justamente no nível municipal, com as novas competências constitucionais no âmbito da política urbana, que se desenvolveram as primeiras inovações relacionadas ao planejamento territorial. Com a redução dos programas federais, os governos locais passaram a produzir políticas inovadoras. Eleitos com programas redistributivos e contando com a forte presença de movimentos sociais urbanos em suas coalizões de apoio, as novas administrações – ocupadas por partidos políticos de esquerda, que cresciam lenta e constantemente desde os anos 80 no Brasil – inauguram uma nova agenda urbana com desenhos mais criativos e com abrangência mais ampla que a anterior, incluindo, por exemplo, programas de combate à precariedade habitacional, a criação de ZEIS, a urbanização e regularização de favelas, as iniciativas de aluguel social, os projetos de mutirão gerido por associações sem fins lucrativos, entre outros (MARQUES, 2019).

---

<sup>56</sup> O Ministério do Desenvolvimento Urbano foi extinto em 1989. Entre a criação do Ministério (1985) e a criação do Ministério das Cidades (2003), a política urbana esteve subordinada a sete estruturas administrativas diferentes, ilustrando a descontinuidade e a ausência de estratégia para enfrentar o problema. O Grupo de Trabalho para a Reestruturação do Sistema de Financiamento à Habitação (Decreto Federal nº 91.531/85) é composto por vários representantes do setor empresarial (Secovi, CBIC, Abecip), entidades profissionais (IAB e Abes) e uma organização popular (Associação Nacional dos Mutuários) também foi criada no período (BONDUKI, 2018). Há, porém, que se reconhecer os esforços de reforma administrativa do Estado promovidos durante os anos 1990, período no qual são instituídas várias formas de parcerias e cooperação entre autoridades públicas e sociedade civil com a aprovação das leis das Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

<sup>57</sup> Tancredo Neves, antes de falecer, já anunciara a criação de um Ministério específico para tratar dos temas urbanos (BONDUKI, 2018, p. 84).

Apesar da lei federal que deveria regulamentar as diretrizes gerais da política urbana prevista no art. 182 ainda tramitar no Congresso Nacional – o processo legislativo de aprovação do projeto de lei do Senado Federal nº 181/89 que daria origem ao Estatuto da Cidade durou cerca de 12 anos –, os novos dispositivos constitucionais são incorporados pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais.

Muitos planos diretores são elaborados nesse período, tais como o de São Paulo<sup>58</sup>, Santo André, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Natal e Belém (SAULE JUNIOR, 1997; ROLNIK, 1997). Os avanços institucionais da Constituição Federal de 1988, tais como os princípios da função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento dos direitos de posse dos moradores dos assentamentos urbanos informais e a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios, são incorporados pelas constituições estaduais, leis orgânicas e leis municipais (ROLNIK, 1997; 2015).

Esses planos diretores – embora aprovados por lei municipal – são também alvo de críticas relacionadas à sua densidade normativa. Nesse contexto, duas das principais críticas entre os urbanistas e gestores municipais são a previsão de uma série de normas municipais específicas para regulamentação posterior, bem como a separação entre plano e zoneamento. Assim, os planos diretores elaborados na década de 1990 estariam, em grande parte, restritos à regulamentação de “diretrizes gerais”, as quais não teriam o poder de gerar efeitos imediatos na regulação da função social da propriedade (VILLAÇA, 1999; FONTES, 2010).

As contradições no âmbito da política urbana são observadas também na aplicação dos instrumentos urbanísticos. O aprofundamento das experiências inovadoras iniciadas nos anos 1980 de urbanização e regularização fundiária de favelas, via delimitação de ZEIS e AEIS, convivem com as experiências de flexibilização de parâmetros urbanísticos do zoneamento via operações urbanas e interligadas (BASSUL, 2005; BONDUKI, 2018; MARICATO, 2000).

---

<sup>58</sup> O plano diretor elaborado durante a gestão da Prefeita Luiza Erundina em 1991 é enviado para Câmara Municipal, mas não chega a ser colocado em votação em razão dos conflitos relacionados ao coeficiente de aproveitamento, zoneamento e ZEIS (VILLAÇA, 1999).

#### 4. O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

No início dos anos 2000, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o direito à moradia foi inserido no texto constitucional e o Estatuto da Cidade – fruto de projeto de lei apresentado em 1989 pelo Senador Pompeu de Souza (Projeto de lei do Senado Federal nº 181/89) – foi aprovado.

Após um longo processo de debate legislativo<sup>59</sup>, que contou com a participação de diversos atores e interesses, incluindo o setor imobiliário<sup>60</sup>, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana<sup>61</sup>, a organização Tradição, Família e Propriedade (TFP)<sup>62</sup>, além de setores ligados às igrejas evangélicas<sup>63</sup>, o Projeto de Lei do Senado Federal nº 181/89 foi aprovado pelo Congresso Nacional dando origem ao Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) que institui as diretrizes gerais da política urbana (BASSUL, 2005; BONDUKI, 2018).

Esses 12 anos de tramitação trouxeram avanços significativos para o movimento pela reforma urbana, que conseguiu aprovar grande parte de suas reivindicações legislativas. Houve resistências relevantes. O novo regime de propriedade no Brasil provocou também uma série de reações do campo mais conservador (FERNANDES, 2005; BASSUL, 2005). No final das contas, entre avanços e retrocessos, a lei foi aprovada por unanimidade e dedicou um capítulo específico sobre o plano diretor.

<sup>59</sup> Para entender o mapa dos interesses e atores em jogo bem como as negociações, pareceres e posicionamentos das distintas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, vale a leitura de Bassul (2005), que atuou como consultor legislativo do Senado Federal durante o período de tramitação do projeto de lei que deu origem ao Estatuto da Cidade.

<sup>60</sup> Representado então pelo SECOVI-SP, CBIC, entre outras organizações.

<sup>61</sup> O Fórum Nacional da Reforma Urbana surgiu nos anos 1980 na esteira dos diversos movimentos sociais e sindicais que emergiram no final da ditadura militar com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas a setores mais progressistas da Igreja Católica. Mais informações sobre o Fórum Nacional da Reforma Urbana, vide nota de rodapé 165.

<sup>62</sup> Organização ligada a setores conservadores da Igreja Católica que foi, do início ao fim, contrária ao Estatuto da Cidade. Desde a Constituinte, a TFP posicionou-se contra as “posições esquerdistas” de reforma urbana em razão de seu “caráter socialista e confiscatório”. O plano diretor teria o papel de introduzir o “comunismo prático” ao definir o cumprimento da função social da propriedade de imóveis subutilizados. Os mecanismos de participação popular poderiam resultar na criação de “soviets urbanos” tal como na União Soviética ou Cuba. (Cf. TFP. *TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade*. <[www.tfp.org.br/secoes/arquivo](http://www.tfp.org.br/secoes/arquivo)>, consulta em 9/2/2004 apud BASSUL, 2005, p. 102).

<sup>63</sup> As reivindicações específicas dos setores evangélicos surgem nos últimos anos do processo de aprovação do Estatuto da Cidade, especialmente relacionadas à aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para implantação das igrejas e templos (BASSUL, 2005). Tais posicionamentos permanecem inclusive após o Estatuto da Cidade. Diversos são os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com o objetivo de estabelecer exceções à aplicação do EIV para fins de instalação de igrejas e templos religiosos (Projeto de lei nº 2.865/04, por exemplo).

O Estatuto da Cidade aprofunda as regras sobre o processo participativo de elaboração e implementação da política urbana e caminha em direção a uma maior legitimidade democrática do plano diretor.

Primeiro, porque o plano diretor passa a ser necessariamente aprovado por lei municipal e é considerado obrigatório para todos os Municípios com mais de vinte mil habitantes e integrantes de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas sob pena de improbidade administrativa<sup>64</sup>. O próprio processo legislativo municipal já é em si uma conquista, uma garantia maior de diálogo e de negociação com os interesses e atores envolvidos no planejamento das cidades, por meio de seus representantes.

Além disso, o processo de elaboração do plano diretor deve ainda garantir a participação direta da população também sob pena de improbidade administrativa<sup>65</sup>. É considerada como diretriz geral da política urbana a “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”<sup>66</sup>. No processo de aprovação e elaboração do plano diretor, os poderes Legislativo e Executivo devem garantir:

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<sup>67</sup>.

Tais regras, como se verá a seguir, impulsionam avanços significativos e generalizados nas práticas de participação direta da população na elaboração de planos diretores, as quais serão fomentadas de maneira direta pelo governo federal após a criação do Ministério das Cidades (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011; ROLNIK, 2011, 2015; BONDUKI, 2018, AVRITZER, 2008, 2010; CALDEIRA; HOLSTON, 2015; FONTES, 2010). Tais direitos passam, gradualmente, a ser reconhecidos pelo Poder Judiciário<sup>68</sup>.

Há que se levar em conta, evidentemente, que durante o século XX, o Brasil vivenciou um grande número de práticas de participação e deliberação da sociedade civil nas instâncias governamentais. Os

<sup>64</sup> Art. 182, § 1º, Constituição Federal c/c art. 40 e art. 52, incisos VI e VI, Estatuto da Cidade. O art. 41 do Estatuto da Cidade e a Lei Federal nº 12.608/08 ampliam as hipóteses de Municípios com obrigatoriedade de aprovação dos planos diretores.

<sup>65</sup> Art. 29, inciso XII, Constituição Federal c/c art. 40, art. 43 e art. 52, inciso VI, Estatuto da Cidade.

<sup>66</sup> Art. 2º, inciso II, Estatuto da Cidade.

<sup>67</sup> Art. 40, § 4º, Estatuto da Cidade.

<sup>68</sup> A ausência de participação popular foi fundamento de uma série de ações e decisões judiciais que suspenderam o processo de elaboração ou revisão de planos diretores no país como, por exemplo, São Paulo, Salvador e Fortaleza. Sobre a incorporação do componente democrático na elaboração dos planos diretores pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, vide Alfonsin et al. (2016, p. 435).

avanços significativos e generalizados nas práticas de participação direta em políticas públicas no Brasil e, em especial, na política urbana são reconhecidos pela literatura nacional e internacional (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011; ROLNIK, 2011, 2015; BONDUKI, 2018, AVRITZER, 2008, 2010; CALDEIRA; HOLSTON, 2015)<sup>69</sup>. Os instrumentos de participação na elaboração do plano diretor e na gestão democrática das cidades são bons exemplos desse novo desenho institucional das políticas públicas.

O Estatuto da Cidade consolida em nível nacional os arranjos institucionais do planejamento do território e aponta não somente para a gestão democrática da cidade, mas também para a ampliação da efetividade dos planos diretores<sup>70</sup>. Alguns obstáculos jurídicos para a garantia da aplicação concreta dos planos e, conseqüentemente, do cumprimento da função social da propriedade, porém, já aparecem no texto legal federal.

Inicialmente, note-se que o Estatuto da Cidade estabelece normas gerais de direito urbanístico<sup>71</sup>, as quais devem orientar o poder público de maneira ampla (incluindo o Executivo, Legislativo e Judiciário) e os três níveis da federação – incluindo aqui o próprio poder público federal, estadual e municipal. Tais diretrizes gerais da política urbana consagram um modelo de desenvolvimento urbano voltado ao combate às desigualdades sociais e territoriais nas cidades e criam direitos urbanos correspondentes, com destaque para o direito à moradia e o direito à cidade<sup>72</sup>. Todas as diretrizes gerais da política urbana devem orientar o planejamento territorial das cidades brasileiras<sup>73</sup>.

Na busca pela concretização da função social da propriedade, o Estatuto da Cidade segue o texto constitucional, conferindo ao plano diretor um lugar privilegiado no planejamento municipal. Trata-se de instrumento básico da política urbana, aprovado por lei e que regula o território do Município como um todo, incluindo as áreas urbanas, de expansão urbana e rural<sup>74</sup>. São ampliadas as hipóteses de

---

<sup>69</sup> Para uma visão crítica dos instrumentos de participação popular direta na política urbana, vide Maricato (2011).

<sup>70</sup> Não se trata aqui de analisar em profundidade as normas sobre o processo de elaboração e o conteúdo do plano diretor – temas já abordados em textos anteriores – mas de destacar aqueles especialmente relacionados à implementação do plano diretor. Para uma visão detalhada do assunto, vale consultar Fontes (2010, 2012, 2019) e Saule Junior (1997).

<sup>71</sup> Art. 182, *caput*, Constituição Federal.

<sup>72</sup> O direito à cidade é definido pelo Estatuto da Cidade como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, inciso I).

<sup>73</sup> Vale o estudo em profundidade de cada uma das diretrizes gerais estabelecidas nos muitos incisos do art. 2º do Estatuto da Cidade. Sobre o tema, vide Sundfeld (2002).

<sup>74</sup> Art. 39, § 2º, Estatuto da Cidade.

obrigatoriedade de aprovação do plano diretor<sup>75</sup>, estabelecidos prazos<sup>76</sup>, um conteúdo mínimo<sup>77</sup> e sanções para o não cumprimento dos dispositivos legais<sup>78</sup>. Considerado como instrumento básico da política urbana, é o plano diretor que define a área de aplicação no território do restante dos instrumentos urbanísticos<sup>79</sup>.

O Estatuto da Cidade estabelece normas gerais para a política urbana, mas deixa ampla margem para adaptações, inovações e decisões para o nível municipal. Especialmente no âmbito do ordenamento territorial, é o Município que irá definir as regras de uso e de ocupação do solo bem como as áreas e regras específicas de aplicação dos instrumentos nas diversas regiões da cidade.

Os dispositivos legais que regulamentam os instrumentos da política urbana, em sua maioria, preveem a elaboração de uma lei específica posterior para sua utilização<sup>80</sup>. Se a Constituição Federal de 1988 já limita a aplicação dos instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios à aprovação de lei federal, ao plano diretor e à lei específica, o Estatuto segue na mesma linha, ampliando a mesma lógica regulatória para o restante dos instrumentos da política urbana, tais como as operações urbanas consorciadas, o direito de preempção, o Estudo de Impacto de Vizinhança, a transferência do direito de construir e a outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso.

## 5. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A CAMPANHA NACIONAL PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

A partir dos anos 2000, além das conquistas regulatórias, são instituídos órgãos e programas relevantes em âmbito federal.

No início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Ministério das Cidades (2003), que passa a coordenar a política urbana de forma transversal, integrando os setores de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento territorial. O Ministério era composto por quatro secretarias

---

<sup>75</sup> Art. 41, Estatuto da Cidade.

<sup>76</sup> O prazo originalmente previsto para elaboração dos planos diretores era outubro de 2006. O prazo foi alterado para junho de 2008 pela Lei Federal nº 11.763/08. Em 2012, foi instuído um prazo específico de 2017 para aprovação de plano diretores dos Municípios incluídos no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Ressalte-se que a previsão e posterior alteração dos prazos para elaboração e revisão de planos diretores e planos setoriais urbanos tem sido recorrente na legislação federal. Tal sequência (prazos – improbidade administrativa – extensão do prazo dos planos diretores) parece se configurar enquanto característica essencial das normas sobre planejamento territorial no Brasil e relaciona-se diretamente com o binômio flexibilidade/rigidez intrínseca a sua natureza jurídica.

<sup>77</sup> Art. 42, Estatuto da Cidade.

<sup>78</sup> Art. 52, inciso VII, Estatuto da Cidade.

<sup>79</sup> Art. 42, inciso II c/c arts. 25, 28, 29, 32 e 35; Estatuto da Cidade.

<sup>80</sup> Arts. 5º, 33, 35, 36, 25, § 1º; 30, Estatuto da Cidade.

setoriais: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Saneamento, a Secretaria Nacional de Mobilidade e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

O Ministério recém-criado – reivindicação antiga dos movimentos sociais urbanos – ficou sob direção de Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores (2003-2005)<sup>81</sup>, ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, com histórico no movimento sindicalista e responsável pela implementação das primeiras experiências de orçamento participativo na gestão municipal. A composição do Ministério incluiu a participação de diversos integrantes do Fórum Nacional da Reforma Urbana. A criação do Ministério se relaciona também com as inovações políticas ocorridas em âmbito local, já que muitos de seus técnicos pertenciam à rede de ativistas que participaram dessas experiências municipais dos anos 90 (MARQUES, 2019). O Ministério aumentou gradualmente sua estrutura e constituiu um corpo técnico de funcionários, procedimentos e recursos de gestão (KLINTOWITZ, 2015).

Foram criados também diversos mecanismos e arenas participativas: o Conselho Nacional das Cidades, as Conferências Nacionais das Cidades e a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo.

O Conselho Nacional das Cidades era um órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, que a começa a funcionar em 2004, acompanhando a difusão em nível federal dos instrumentos de participação popular<sup>82</sup>.

O Conselho Nacional das Cidades tinha como finalidade criar, avaliar e propor diretrizes para formulação e implementação da política urbana nacional e era composto por representantes de segmentos do setor produtivo; organizações da sociedade civil; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais e órgãos governamentais. Atuava, sob responsabilidade do Ministério das

---

<sup>81</sup> Após as denúncias de corrupção popularizadas como “mensalão”, a direção do Ministério passa a ser ocupada por diversos ministros indicados do Partido Populista (PP), partido de perfil conservador que apoiou o regime militar no Brasil. Durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva (PT), Márcio Fortes (2005-2010) foi designado Ministro das Cidades e, durante a primeira gestão de Dilma Rousseff (PT), Mário Negromonte (2011-2012), Aguinaldo Ribeiro (2012-2014) e Gilberto Occhi (2014-2015). Após a troca de quatro Ministros pela gestão de Dilma Rousseff e Michel Temer, o Ministério das Cidades será extinto pelo Presidente Jair Bolsonaro em 2019.

<sup>82</sup> O Conselho Nacional das Cidades foi previsto já pela Medida Provisória nº 2.220/01 como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano vinculado à Presidência da República. Com a criação do Ministério das Cidades, o Conselho é previsto expressamente pela Lei Federal nº 10.683/03 (art. 33, inciso VIII) e tem suas competências e atribuições reguladas pelo Decreto Federal nº 5.031/04 e pelo Decreto Federal nº 5.706/06. Durante o governo Michel Temer, suas atribuições são alteradas e seus integrantes deixam de ser eleitos pela Conferência Nacional das Cidades (Decreto Federal nº 9.076/17). Mais adiante, o atual Presidente do país, Jair Bolsonaro, irá extinguir o Ministério das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. Ambos serão transformados no atual Ministério de Desenvolvimento Regional e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 57, incisos IV e XII; Lei Federal nº 13.844/19). Note-se, que a Política Nacional de Participação Popular foi integralmente revogada pelo Decreto Federal nº 9.759/19, o qual foi parcialmente suspenso pelo Supremo Tribunal Federal. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano não está em funcionamento atualmente.

Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

Outra ferramenta de gestão democrática criada pelo governo federal no período foi a Conferência Nacional das Cidades, que visava promover a interlocução entre gestores públicos dos três níveis federativos e sociedade civil, propor diretrizes e avaliar a política urbana nacional<sup>83</sup>. Durante o período foram realizadas cinco conferências nacionais nos anos de 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013, as quais mobilizaram algumas centenas de milhares de pessoas e organizações de Municípios de todas as regiões do país<sup>84</sup>.

A Campanha Nacional Plano Diretor Participativo (2003-2006), que tinha como objetivo promover ações de sensibilização e mobilização da sociedade civil e poder público, gerou resultados concretos relevantes (Resolução nº 15 do Conselho Nacional das Cidades)<sup>85</sup>.

Em 2018, 2.866 do total dos Municípios do país declararam ter aprovado um plano diretor. Considerando o universo de Municípios com mais de vinte mil habitantes, a proporção de planos elaborados em relação ao total é ainda mais expressiva. Se em 2005, apenas 526 Municípios possuíam planos diretores, em 2018, dos 1.762 Municípios com mais de vinte mil habitantes, restaram apenas 175 (9,9%) que ainda não aprovaram. Destes, 76 afirmaram que o plano estava em elaboração (IBGE, 2019).

Uma nova geração de planos diretores é, portanto, aprovada no país. As novas normas urbanísticas, as instituições e os programas criados em âmbito federal desdobraram-se na realidade concreta das cidades brasileiras. A construção dos arranjos institucionais no âmbito da política urbana dissemina a criação de novos instrumentos no nível local e altera as capacidades institucionais dos Municípios.

Com efeito, a Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores, elaborada pelo Ministério das Cidades e o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, identificou a incorporação generalizada dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores: Zonas Especiais de Interesse Social (81%), conjunto dos instrumentos de parcelamento,

---

<sup>83</sup> A Conferência Nacional das Cidades é considerada instrumento de gestão democrática pelo art. 43, inciso III do Estatuto da Cidades e foi regulamentada por uma série de decretos, portarias e resoluções. Mais informações disponíveis em Brasil (2014).

<sup>84</sup> A 1ª Conferência Nacional das Cidades, por exemplo, mobilizou cerca de 320.000 pessoas no país, contando com a participação de mais de 3.000 municípios (BRASIL, 2005). Note-se que a 6ª Conferência Nacional das Cidades foi convocada pelo presidente Michel Temer (Decreto Federal nº 9.076/17), mas acabou cancelada devido à indisponibilidade orçamentária, conforme informações disponíveis no *site* do atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que incorporou parte das competências previstas do extinto Ministério das Cidades. (BRASIL, 2015)

<sup>85</sup> Sobre a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo, os recursos e ações executados e seu impacto sobre os Municípios, vide Fontes (2010), Rolnik (2007) e Sutti (2018).

edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação (87%), outorga onerosa do direito de construir (71%) e operações urbanas consorciadas (71%) (SANTOS; MONTANDON, 2011, p. 32-33).

Esse novo ciclo de planos diretores regulamenta, portanto, os instrumentos urbanísticos previstos na legislação federal de maneira generalizada, muito embora as pesquisas ainda apontem para uma série de “inadequações” e “debilidades” no que se refere a sua aplicabilidade e/ou efetividade (SANTOS; MONTANDON, 2011, p. 35 e p. 44).

## 6. A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS SETORIAIS E O PLANO DIRETOR

A partir dos anos 2000, além dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, foram criadas diversas ferramentas de planejamento territorial a partir da regulação de políticas urbanas setoriais de âmbito nacional, articuladas em torno da habitação e da regularização fundiária (Lei Federal nº 11.124/05; Decreto Federal nº 5.796/06; Lei Federal nº 11.481/07; Lei Federal nº 11.952/09; Lei Federal nº 11.977/09; Lei Federal nº 13.465/17); do saneamento ambiental e resíduos sólidos (Lei Federal nº 11.445/07; Decreto Federal nº 7.217/10; Lei Federal nº 12.305/10; Decreto Federal nº 7404/10); do transporte e mobilidade urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos (Lei Federal nº 12.608/12; art. 42-A, Estatuto da Cidade) e das regiões metropolitanas (Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/15)<sup>86</sup>.

São eles: o plano nacional, estadual e municipal de habitação de interesse social; plano nacional, estadual, regional e municipal de saneamento básico; plano nacional, estadual, regional, microrregional, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, intermunicipal e municipal de gestão integrada de resíduos sólidos; plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos; plano de mobilidade urbana;

<sup>86</sup> Dentre as diversas leis federais que regulam direta ou indiretamente a produção do espaço urbano e da cidade nos mais diversos campos do direito – as quais não se constituem como objeto de análise da presente tese, que pretende focar naquelas relacionadas expressamente à política urbana – pode-se apontar: o Código Civil (Lei Federal nº 10.406/02); o Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105/15); a Lei do Inquilinato (Lei Federal nº 8.245/91); a Lei de Condomínios (Lei Federal nº 4.591/64); a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079/04); o regime diferenciado de contratações públicas, aplicável ao Programa de Aceleração do Crescimento, às obras para realização da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos (Leis Federais nº 12.462/11; nº 12.688/12); o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei Federal nº 13.019/14), entre outras. As leis relacionadas ao Sistema Financeiro de Habitação e o Sistema Financeiro Imobiliário, em especial, a que instituiu o patrimônio de afetação (Lei Federal nº 10.931/04). Sobre o papel das parcerias público-privadas na política habitacional, vide Rolnik (2015). Sobre o financiamento habitacional e a reestruturação do mercado imobiliário no período, vide Gomes (2015), Royer (2009) e Santos (2016).

plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana ou aglomeração urbana; planos setoriais interfederativos, entre outros.

A regulação das políticas urbanas setoriais, de maneira geral, reconhece o papel do plano diretor como o principal instrumento de planejamento e ordenamento do território em nível municipal.

No âmbito da política habitacional, o plano diretor foi considerado como condição para aplicação de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>87</sup>; para dispensa da comprovação do efetivo aproveitamento para fins da aplicação de inscrição de ocupação, para doação e concessão de direito real de uso para fins de regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda em terras da União<sup>88</sup>. A legislação sobre política habitacional estabelece ainda que o plano diretor é instrumento apto a definir a área urbana para fins de execução do Programa Nacional de Habitação e para fins de regularização fundiária de assentamentos urbanos informais de baixa renda<sup>89</sup>. O plano diretor integrava o conceito de Zonas Especiais de Interesse Social, consideradas como aquelas áreas previstas no plano ou lei municipal específica e como condição para regularização fundiária de assentamentos informais<sup>90</sup>.

A Política Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana considerava que o plano de mobilidade municipal era obrigatório para as cidades com obrigatoriedade de aprovação do plano diretor<sup>91</sup>. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, por sua vez, estabelece que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos deve definir áreas para disposição final de rejeitos, observado o disposto no plano diretor e resíduos sólidos<sup>92</sup>.

O Estatuto da Metrópole é a única lei federal que sugere a necessidade de o plano diretor adequar-se aos planos de desenvolvimento urbanos integrados das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>93</sup>.

---

<sup>87</sup> Art. 11, § 2º, Lei Federal nº 11.124/05. Sobre os interesses em jogo na coordenação da política habitacional brasileira durante os anos 2000, vide Klintowitz (2015).

<sup>88</sup> Art. 7º, § 1º, Lei Federal nº 11.481/07 e art. 22 § 1º, Lei Federal nº 11.952/09.

<sup>89</sup> Art. 5º-A, inciso I e art. 47, inciso II, Lei Federal nº 11.977/09, parcialmente revogada pela Lei Federal nº 13.645/17.

<sup>90</sup> A Lei Federal nº 13.465/17 revogou o capítulo específico sobre regularização fundiária de assentamentos urbanos informais da Lei Federal nº 11.977/09 e, embora tenha mantido a definição de ZEIS e a previsão sobre o plano diretor, não considera a sua delimitação como condição para promoção da regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda.

<sup>91</sup> Art. 24, § 1º, Lei Federal nº 12.587/12, o qual foi revogado pela Medida Provisória nº 906/2019.

<sup>92</sup> Art. 19, inciso II, Lei Federal nº 12.405/10; art. 51, inciso II, Decreto Federal nº 7.404/10.

<sup>93</sup> Art. 10, § 3º, Lei Federal nº 13.089/2015. A possibilidade constitucional de se estabelecer pela via legislativa a hierarquia entre planos metropolitanos e planos diretores não é óbvia. Sobre a suposta e polêmica hierarquia do PDUI em relação aos planos diretores, vide Fontes (2017).

Além das regras estabelecidas pelas leis que regularam as políticas setoriais urbanas, há que se destacar que foram instituídos planos nacionais – tais como o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Nacional de Saneamento – além da retomada dos investimentos federais na área da moradia e saneamento com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (Lei Federal nº 11.578/07) e o Programa Minha Casa Minha Vida (Lei Federal nº 11.977/09).

Os Municípios, por sua vez, incorporaram gradualmente a legislação em suas ações: 39,7% dos Municípios possuem planos de habitação; 54,8% possuem planos de gestão integrada de resíduos sólidos; 41,5%, planos municipais de saneamento e 7%, planos municipais de transporte (IBGE, 2017).

Além dos planos vinculados à política urbana, pode-se apontar a existência de diversos instrumentos de ordenamento do território na legislação brasileira. É o caso, por exemplo, dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX, Constituição Federal); dos planos de manejo (Lei Federal nº 9.985/00); do zoneamento econômico ecológico (Lei Federal nº 6.938/81); dos planos de desenvolvimento e zoneamento dos portos (Lei Federal nº 12.815/13); dos planos de recursos hídricos (Lei Federal nº 8.433/97); dos planos municipais de conservação e recuperação da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11.428/06); do etnomapeamento e etnozoneamento das terras indígenas, dos planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação (Decreto Federal nº 7.747/12); dos planos nacionais, estaduais e municipais de gerenciamento costeiro (Lei Federal nº 7.661/88); dos planos de intervenção na orla marítima (Decreto Federal nº 5.300/04), entre outros.

Os avanços regulatórios sobre as políticas setoriais desdobraram-se também na ampliação substancial de investimentos públicos para a política urbana a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração de Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida.

A urbanização de favelas passa para o centro da agenda federal. O PAC aportou recursos para áreas precárias em escala inédita, com intervenções no sistema viário, drenagem, saneamento, estabilização de riscos, entre outros aspectos de um modelo integrado. O PAC investiu em saneamento R\$ 22,7 bilhões em sua primeira fase (2003 e 2008) e R\$ 44,2 bilhões na sua segunda fase (2009 e 2014). As intervenções incidiram nas maiores favelas do país, como o Alemão, Pavão/Pavãozinho e Rocinha no Rio de Janeiro e Paraisópolis e Heliópolis em São Paulo (MARQUES, 2019; CARDOSO & DENALDI, 2018; PRONI & FAUSTINO, 2016).

Os recursos destinados ao Programa Minha Casa Minha Vida foram de cerca de R\$ 140 bilhões (2009 a 2015), sendo R\$ 80 bilhões para a faixa 1, que vai de 0 a 3 salários-mínimos. Os investimentos em produção imobiliária via mercado ou via financiamento público foram de R\$ 2,2 bilhões em 2003 para R\$

56,2 bilhões em 2010. A produção habitacional atingiu uma escala elevada em um curto período, mas trouxe novamente para o centro da política o modelo de construção de unidades para venda em conjuntos nas periferias (MARQUES, 2019).

De acordo com Marques (2019), observa-se, no período, o surgimento e expansão de uma nova agenda urbana em âmbito federal e uma série de limitações, representadas especialmente pelas mudanças na conjuntura econômica, pela atuação de órgãos federais desvinculados da agenda urbana<sup>94</sup>, pelo papel desempenhado pelos membros de partidos políticos de direita na coalizão governamental<sup>95</sup> bem como pela centralidade da iniciativa privada envolvidas com as políticas do urbano.

Os resultados dos avanços institucionais repercutiram nas condições de vida nas cidades, que apresentaram tendência de melhoria a longo prazo no acesso a serviços públicos e políticas essenciais, tais como o abastecimento de água, redes de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica, muito embora permaneçam as desigualdades entre grupos sociais e regiões do país (ARRETCHE, 2015).

O quadro geral de melhoria foi observado em relação à precariedade habitacional muito embora não haja números para todo o país para 2010. Conforme dados do Centro de Estudos da Metrópole, sistematizados a partir do Censo Demográfico do IBGE, entre 2000 e 2010 a presença da precariedade na região metropolitana de São Paulo diminuiu de 15% para 14,5% da população em termos de moradores ou de 13,4% para 12,9% em termos de domicílios (MARQUES, 2013, p. 33)<sup>96</sup>.

A redução, embora insuficiente para reverter o quadro de profunda desigualdade social e territorial do país, revela que as políticas públicas podem ter consequências redistributivas e gerar impacto sobre os direitos fundamentais.

---

<sup>94</sup> Casa Civil da Presidência da República e Ministério da Fazenda.

<sup>95</sup> O impacto dessas coalizões no próprio Ministério das Cidades pode ser observado a partir das negociações com o deputado federal Severino Cavalcanti em 2005, então Presidente da Câmara dos Deputados, que garantiram a presença do Partido Progressista nos cargos de Ministros e, gradualmente, nas Secretarias Nacionais. Embora o PT tenha permanecido na Secretaria Nacional de Habitação, garantindo certa coerência no âmbito da política habitacional, as outras políticas urbanas passam a reproduzir uma fragmentação histórica apesar da crescente presença do governo federal. A política urbana perde coerência ao longo do tempo e fica cada vez mais distante da agenda redistributiva original (MARQUES, 2019).

<sup>96</sup> Sobre a redução do déficit habitacional em âmbito federal no período, vide Cardoso (2019) e Lima Neto, Furtado e Krause (2013).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto, a partir da Constituição Federal de 1988 inaugura-se um novo regime da propriedade urbana, que impulsiona políticas públicas nas décadas seguintes. Desde as experiências municipais dos anos 1990, passando pela promulgação do Estatuto da Cidade e pela criação do Ministério das Cidades até o surgimento de uma nova geração de planos diretores municipais no país. Os avanços regulatórios sobre as políticas setoriais a partir dos anos 2000 delimitaram ainda uma nova arquitetura institucional no âmbito da política urbana, que associada a mecanismos e arenas participativos, reconheceram o plano diretor como o principal instrumento de planejamento do território.

Ao analisar o duplo caminho percorrido pelas regras, instituições e programas voltados à elaboração e execução dos planos diretores na redemocratização, o artigo revela os atores e interesses em jogo na construção da legislação urbanística brasileira. Mostra que os arranjos jurídico-institucionais no âmbito da política urbana são construídos paulatinamente gerando impactos relevantes na gestão territorial dos Municípios ao longo do tempo. As transformações na política urbana ocorrem de forma incremental, apesar das tensões, limites e contradições inerentes à propriedade no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando; COSTA, Valeriano Mendes. **Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

ALFONSIN, Betânia. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-100.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edesio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALFONSIN, Betânia; ROCHA, Aline; GOLDENFUM, Fernanda; Amin Luísa; PEREIRA, Pedro; BERTHOLD, Stéfanie; CORTESI, Vicente. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia; BERNI, Paulo Eduardo de Oliveira; PEREIRA, Pedro. A política urbana que nós amávamos tanto. In: SOUSA JUNIOR, Geraldo et al. (Org.). **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 359-366. (v. 9)



ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p.29-40, 2005.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo Editora Unesp/CEM, 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 91, p. 205-221, 2010.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **O município em ação**: elaboração e aplicabilidade de planos diretores. São Paulo: Anna Blume, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conferência das Cidades**. Brasília, 2005. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/regulamento\\_1\\_conferencia\\_cidadades.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/regulamento_1_conferencia_cidadades.pdf). Acesso em: 29 de março de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Conferência das Cidades**. Brasília, 19 nov. 2014. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva>. Acesso em: 29 de março de 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. **6ª Conferência das Cidades**. Brasília, 11 nov. 2015. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva/108-conselho-das-cidades/conferencia-das-cidades/3944-6-conferencia-das-cidades>. Acesso em: 29 de março de 2020.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Participatory Urban Planning in Brazil. **Urban Studies**, v. 52, n. 11, p. 2001-2017, 2015.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: função social e regularização fundiária. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosane. (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.



CARDOSO, Luís Reynaldo Azevedo. Evolução do déficit habitacional no Brasil pós-2000. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA - SINGEURB, 2., 2019, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2019.

CHATTERJEE, Partha. **The politics of the governed**: reflections on popular politics in most of the world. New York: Columbia University Press, 2004.

CHATTERJEE, Partha. Três caminhos para a democracia radical. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 89, p. 169-189, 2013.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1990.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. (Org.). **Planos diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento**: São Paulo (1947-1972). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005a.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos Municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ANPUR), 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPUR, 2005b.

FELDMAN, Sarah. O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU): avanços, limites e ambiguidades (1964 -1975). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO (ENANPARQ), 1., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPARQ, 2010.

FELDMAN, Sarah. Do Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular (1939) ao Seminário de Habitação e Reforma Urbana (1963): planejamento e habitação na perspectiva da metrópole latino-americana: **Urbana**: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, v. 6, n. 1, p. 129-143, 2014.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 03-23.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “right to the city” in Brazil. **Social Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Coord.). **Direito à Moradia Adequada**: o que é, para que serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos diretores no Brasil**: um estudo de caso. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor na Assembleia Nacional Constituinte. **Revista de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 11, n. 66, p. 93-98, nov./dez. 2012.

FONTES, Mariana Levy Piza. **A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo**. Brasília: IPEA, 2017. (Relatório de Pesquisa).



FONTES, Mariana Levy Piza. O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo et al. (Org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 367-375. (v. 9).

FONTES, Mariana Levy Piza; CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. Estatuto da Cidade: uma leitura sob a perspectiva da recuperação da valorização fundiária. In: BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **O município em ação**: elaboração e aplicabilidade de planos diretores. São Paulo: Anna Blume, 2007. p. 59-89.

FONTES, Mariana Levy Piza; NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia; BRUNO FILHO, Fernando G. O direito de protocolo como obstáculo à inovação na gestão das cidades. **Jornal Jota**, São Paulo, 29 abr. 2019. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-direito-de-protocolo-como-obstaculo-a-inovacao-na-gestao-das-cidades-29042019](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-direito-de-protocolo-como-obstaculo-a-inovacao-na-gestao-das-cidades-29042019). Acesso em: 20 jun. 2020.

GOMES, Aline Viotto. **Direito e financiamento**: as transformações regulatórias na passagem do sistema financeiro de habitação para o sistema de financiamento imobiliário. 2015. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades Estatais e Democracia**: arranjos Institucionais de Políticas Públicas. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary; SCHAKEL, Arjan H. **The rise of regional authority**: a comparative study of 42 democracies. London: Routledge, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos Municípios brasileiros: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos Municípios brasileiros 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LAUBEDÉRE, Andre de. **Direito público econômico**. Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. **Estimativas do Déficit Habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Nota técnica nº 5, Brasília: IPEA, 2013.

LUCCHESI, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018. p. 35-81.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. **Revista Sem Terra**, Ano X, n. 43, 17-20 jan./fev., 2008.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.



MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2013.

MARQUES, Eduardo. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2014.

MARQUES, Eduardo. Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.). **As políticas da política**. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

MIRANDA, João. **A dinâmica jurídica do planejamento territorial**: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.

MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: **Estatuto da Cidade**: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos da lei. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 69-91.

MOYA, Maria Encarnación. Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social. In: KOWARICK, Lúcio; MARQUES, Eduardo. (Org.). **São Paulo**: novos percursos e atores (sociedade, cultura e política). São Paulo: Ed. 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011. p. 25-52.

MÜLLER, Frank; SEGURA, Ramiro. The uses of informality. Urban development and social distinction in Mexico City. **Latin America Perspectives**, v. 44, n. 3, p. 158-175, May 2017.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Novas formas de exercício da função administrativa na regulação urbanística**. 2017. Tese (doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

POUND, Roscoe. Law in Books and Law in Action. **American Law Review**, v. 44, p. 15, 1910.

PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. Avanços e limites da política e desenvolvimento urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 46, p. 181-215, jan./jun. 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da cidade. In: GRAZIA de Grazia. (Org.). **Plano Diretor**. Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, 1990.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1995.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luis César Ribeiro; JÚNIOR, Orlando. (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**: O futuro das cidades brasileiras na crise, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-360.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **O município em ação**: elaboração e aplicabilidade de planos diretores. São Paulo: Anna Blume, 2007, p. 271-283.



ROLNIK, Raquel. Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, n. 2, p. 239-255, 2011.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas especiais de interesse social**: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2010.

ROYER, Luciana. **Financiamento da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

SANTOS, Álvaro Luís Pereira dos. **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos**: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2016. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 78-84.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011a. (CD-ROM).

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011b. p. 78-84.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 1997.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: S.A. Fabris Editora, 2004a.

SAULE JUNIOR, Nelson. A competência do município para disciplinar o território rural. In: PINHEIRO, Edie; SANTORO, Paula. (Org.). **O planejamento do município e o território rural**. São Paulo: Instituto Polis, 2004b. p. 41-52. (Caderno Polis 8)

SAULE JUNIOR, Nelson. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson; CHUEIRI, Thais de Ricardo; VALLE, Raul Silva Telles. Plano diretor do Município de São Gabriel da Cachoeira. Aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE JUNIOR, Nelson Saule. (Org.). **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007. p. 135-273.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.



SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio. (Org.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 44-60.

SUTTI, Weber. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018. p. 139-179.

UNGARETTI, Débora et al. (Org.). **Propriedades em transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.

VILLAÇA, Flávio. Plano diretor hoje. **Revista Cepam**, Ano I, n. 2, p. 21-24, abr./jun. 1990.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

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

#### Sobre a autora:

##### Mariana Levy Piza Fontes

Graduada em direito pela PUC/SP e ciências sociais pela USP. Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Doutora em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP. Foi assessora técnica Secretária de Programas Urbanos do Ministério das Cidades e Coordenadora Geral de Estudos e Pesquisas da Secretária de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Foi pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Universidade Livre de Berlim. Foi conselheira do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), integrou a Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e o grupo de pesquisa Direito e Políticas Públicas (USP).

Universidade de São Paulo, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6166079958905320> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3609-2368>

E-mail: [marilevy28@gmail.com](mailto:marilevy28@gmail.com)

