

Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade

Jane Ferreira Porto¹

Resumo: De acordo com o último censo do IBGE, a maioria da população brasileira está concentrada nos espaços urbanos. Tal realidade trouxe novos impactos e configurações administrativas, políticas, sociais, econômicas e ambientais ao espaço citadino. O resultado deste novo quadro foi que a organização do espaço urbano otimizou o bônus de estar na cidade para uma parcela da população, enquanto as outras parcelas suportaram o ônus disto, predominantemente. A reação social organizada, manifesta pelo Movimento de Reforma Urbana, incluiu na Constituição Cidadã de 1988 a Política Urbana, e desta decorre o Estatuto da Cidade. Tais documentos legais formalizam o Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade como alguns dos instrumentos legais que reorientam a nova forma de gestão compartilhada entre Administração Pública e os cidadãos da municipalidade. Ainda que existentes há mais de uma década, tais instrumentos ainda não se encontra no melhor uso de suas potencialidades. Tendo em vista esta referência, expõe-se a respeito dos institutos jurídicos, seu potencial de utilização e a apreciação do atual estado da arte por parte de especialistas, juristas e urbanistas a respeito do assunto.

Palavras-chave: Função Social da Cidade; Plano Diretor; Gestão Democrática da Cidade.

Abstract: According to the last census of the majority of the population is concentrated in urban areas . This reality has brought new impacts and administrative , political, social , economic and environmental settings to the city space . The result of this new framework was that the organization of urban space optimized the bonus of being in the city for a portion of the population , while other parcels bore the brunt of it , mostly . Organised social reaction , manifested by the Urban Reform Movement , included in the 1988 Constitution Citizen Urban Policy and this follows the City Statute . Such legal documents formalize the Master Plan and the Democratic Management of the City as some of the legal instruments that redirect to new form of shared management between public administration and citizens of the municipality . Although existing for more than a decade , such instruments is not yet the best use of their capabilities. Given this reference , exposes himself to respect for legal institutions , their potential use and assessment of the current state of the art by experts , lawyers and planners on the subject .

Keywords : Social Function of the City; Master Plan; Democratic Management of the City.

¹ Mestranda do PPGDIR/UERJ, junto a Linha de Pesquisa de Direito da Cidade. Advogada e Pedagoga, com exercício funcional junto à Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/RJ.

Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade

Introdução

O que é a cidade e quais são os fundamentos para os seu surgimento e continuidade? Por que realizar o planejamento e a gestão compartilhada do espaço urbano local?

Pensar em questões como estas trariam respostas que poderiam ser diferentes a cada indivíduo que viesse a respondê-las. Mas, em comum teríamos a fundamentação das mais diversas para cada pergunta. E estas respostas estariam relacionadas diversos modos de associação e relação com a terra urbana, como por exemplo, fundamento de natureza histórica, afetiva, epistemológica, entretenimento e também econômica.

No entanto, para além da dimensão subjetiva que cada indivíduo tenha a justificar sua presença na *urbes*, a cidade sintetiza uma dimensão coletiva da vida pública que precisa ser organizada, estruturada a fim de que a cidade alcance seus fins sociais.

Surgida da necessidade humana de fixar-se junto à uma territorialidade e defender seu domínio neste espaço geográfico, manifesto pela forma de organizar o território, assim como das relações interpessoais que seriam estabelecidas nele, necessitando de constituição de política para esse fim, a cidade trás consigo as marcas de um momento histórico da humanidade revolucionário.

Esta mudança de paradigma na produção da existência humana, da vida nômade à vida fixa à terra, trouxe nova forma de realização de trabalho, da coleta à plantação e colheita de alimentos; nova produção das relações humanas, houve a acumulação de pessoas sobre um mesmo espaço, necessitando a utilização de regras e uso da força para o controle da coletividade; relação com o meio ambiente, com destaque a relação de pertencimento e propriedade da terra.

A evolução desta primeira forma de cidade pode ser bem sintetizada a partir da abordagem da professora Raquel Rolink², sob quatro formas de conceber a cidade, numa perspectiva crescente ao longo do tempo histórico social.

De acordo com esta professora, a cidade pode ser vista como um **ímã**, na medida em que esta territorialidade atrai para a construção do espaço do sagrado assim como possibilita a apropriação material revelada através do trabalho humano que transforma a natureza ao mesmo tempo em que se transforma (estabelecimento de uma nova forma de relação com a natureza, fundada na intencionalidade racionalizada), estabelecimento da moradia, da plantação do alimento (ao invés da coleta).

A segunda forma de compreender a cidade seria vê-la a partir da concepção como uma **escrita**. A cidade e a escrita são quase contemporâneas, e a presença de ambos no mesmo espaço possibilitou o registro de conhecimentos de memória, fazendo-o circular por outros domínios e permitindo o avanço do conhecimento e a reestruturação do espaço. Esta perspectiva permite que a cidade conte sua própria história.

Na sequência a autora apresenta como uma das formas de se ver a cidade sob a perspectiva **política**, decorrente da necessidade de organização da vida em coletividade. É o auge da fase clássica das cidades-estados, como por exemplo, o sistema desenvolvido pelos gregos e os romanos. É o momento em que a divisão de funções e tarefas no solo da cidade está em evidência, expresso pela demarcação do espaço público e privado, não havendo confluência de interesses na territorialidade que tinha sido afetada para um fim social. O poder estava relacionado a propriedade das terras circunscritas à cidade, que por sua vez explicita a centralidade do líder político, compartilhada com a aristocracia, e alguma dimensão expressa na *pólis*, por meio de uma democracia direta tais contornos associado à qualidade de cidadão ser apenas um patrício eram os requisitos para a prática da cidadania democrática. Fora deste padrão encontravam-se mulheres, crianças, escravos e estrangeiros.

E por fim, a cidade é apresentada como **mercado**. A evolução história da cidade permitiu a reunião num único espaço de população diversificada, conhecimentos, forças, valores e significados que reunidos promoveram paulatinamente a modificação cidade, a população que nela vivia e a forma de organização e os modos de produção da existência pela nova capacidade produtiva. Desta forma, a característica predominante desta fase cidadina é a presença do mercado, que evolui sofisticada-se, e atualmente concentra-se na produção, e prestação de bens e serviços.

É também sob estas premissas que a cidade brasileira, em tempos de início do processo de industrialização atraiu ao fim do século XIX a mão de obra excedente dos campos, tanto livre como escrava, em busca de ocupação laboral.

Este processo demonstrou-se contínuo e crescente ao longo da primeira e segunda república, porém, a maior concentração evidenciou-se na ditadura militar, em decorrência da política desenvolvimentista, promovida à época, com predomínio de incidência sob o perímetro urbano.

A concentração populacional hoje é uma das marcas dos centros urbanos. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a maioria da população mundial vive em áreas urbanas, e no Brasil não é diferente.

Esta realidade é registrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através do CENSO 2010, onde a população urbana é de 84,35%, o que equivale dizer que esta porcentagem representa 160.879.708 pessoas.

Este quadro revela que ainda que haja o aumento de pessoas sobre o espaço urbano, este não cresce em seu aspecto físico, social e econômico, na mesma proporção para receber esta diversidade humana (em constante crescimento) que o ocupa. Ao mesmo tempo nos remete a necessidade de organização desta presença sobre o território, frente a realidade de demandas humanas infinitas e recursos naturais e econômicos finitos, escassos, cada vez mais.

É neste contexto que se reafirma a necessidade imperiosa de utilizar-se do planejamento urbano, através do Plano Diretor Municipal, como meio de assegurar que a cidade seja inclusiva, por meio da realização democrática deste instrumento urbanístico, jurídico e social.

1. PLANEJAMENTO URBANO: BREVE RELATO DE SUA HISTÓRIA NO BRASIL

Organizar a ação com o objetivo de alcançar um fim determinado é a característica do pensamento racional, exclusivo da espécie humana, *homo sapiens*, em seu agir subjetivo.

Esta mesma ação intencional sob a perspectiva do agir coletivo institucional é algo mais recente na história da humanidade e está associada à formação das instituições, sendo produção da idade moderna, e presente sob o signo de planejamento, ferramenta administrativa³ para uso eficaz dos recursos disponíveis na resolução de problemas e satisfação de necessidades.

Esta ferramenta administrativa possibilita perceber a realidade, avaliar os meios disponíveis, construir uma visão de futuro, determinar os caminhos possíveis ao planejamento, e reavaliar o processo a que este se destina, de forma a alcançar por meios deliberativos, os objetivos predefinidos da melhor forma possível.

Após esta breve referência inicial a respeito do conceito de administração e planejamento, em geral, convém centrar-se sob o viés do planejamento urbano brasileiro.

Como anteriormente pontuado, o marco inaugural da necessidade de se pensar a cidade brasileira foi o fim do século XIX, quando há a mudança na economia nacional, que deixa de ser agroexportadora e começa o processo de industrialização, tardia, em relação aos demais países europeus.⁴

A economia agrário-exportadora em decadência não mais oferece trabalho ao homem do campo, este à procura de trabalho e melhor condição de sobrevivência move-se para o perímetro urbano, atrativo devido a novas fábricas que se instalaram na cidade.

A concentração populacional trouxe demandas por novas moradias para toda a diversidade socioeconômica que ocupava o solo urbano. E a promoção por moradia não era

objeto do poder público, que mesmo após a independência política, assumia a identidade de um governo liberal.

Assim, na tomada de responsabilidade individual, a solução encontrada por trabalhadores foi à ocupação de moradias coletivas e insalubres, em cortiços, casas de cômodo e estalagens que necessitavam de uma localização central ou periférica ao centro urbano para sobreviver. Enquanto que a classe dominante era proprietária de terras próximas ao mar e ao centro do poder político do Rio de Janeiro (capital do império), ou seja, o primeiro espaço urbano.

O planejamento urbano desta época visava o embelezamento da cidade que visava exaltar a burguesia e dar ao espaço urbano caracteres identificatórios progressistas, semelhante às outras cidades cosmopolitanas no mundo.

Esta fase de embelezamento trouxe para a cidade em caráter de urgência algumas modificações que de acordo com Venâncio⁵, são: a) criação de uma autoridade executiva de saneamento no Rio de Janeiro para promover obras de drenagem e aterro dos terrenos baixos e alagadiços; abastecimento de água potável, conservação de florestas; sindicância no sistema de esgoto da cidade; destruição do lixo removido; calçamento e lavagem cotidiana das ruas; b) alargamento de ruas e ampliação dos espaços públicos como forma de melhorar a ventilação da cidade; c) saneamento em habitações com a elaboração de legislação de controle de edificações e auxílio a empresas que quisessem construir habitações para a população de baixa renda.

Tais obras produziram desapropriações e demolições em locais de moradias da classe operária. E em função disto o Estado chegou a construir casas para realocar pessoas, mas como a quantidade foi insuficiente, muitos sem condições de pagar alugueis que se tornaram muito caros devido a escassez da oferta, foram se abrigar nos subúrbios da cidade ou então ocupar os morros da cidade, que até então tinham pouca densidade habitacional.

O embelezamento da cidade permaneceu pelo século XX fato que também produziu a expansão do perímetro urbano do Rio de Janeiro e destinando a exclusividade deste espaço a pessoas da classe alta e média da sociedade.

O fim da fase do planejamento urbano fundado no embelezamento trouxe novas formas de conceber, organizar e intervir na cidade, influenciando também na forma e tipo de população que ocupa a cidade. O novo paradigma procura agora dar eficiência a cidade bonita. Este pensamento decorrente do crescimento econômico vivido pelo país em quase meados do século XX associado à concentração e centralização crescente do capital trás a necessidade de obras cada vez mais gigantescas, porém remanesce do momento precursor o interesse imobiliário sempre forte e presente, mantendo o solo urbano um bem de difícil aquisição.

É o momento de verticalização da cidade em função da construção dos edifícios de apartamentos, principalmente nos bairros de Copacabana, Ipanema e Leme destinados às pessoas de médio e alto poder aquisitivo. Enquanto que na zona norte os moradores habitam em casa, cercados pela vizinhança, pessoas e crianças na rua, num padrão que se opõe ao da zona sul.

Enquanto isso há hiperpovoamento das favelas e intensificação de loteamentos clandestinos, forma acessível de produção de moradia para as camadas mais pobres da população.

A primeira iniciativa pública de intervenção no setor foi por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência, criado nos anos trinta em seguida pela Fundação da Casa Popular que atuou até os anos sessenta. De acordo com Souza⁶ inicialmente já apresentava resultados pouco significativos. Em 1964 houve a criação do Banco Nacional de Habitação que durante vinte e dois anos contribuiu para a ampliação em 25% do parque imobiliário brasileiro para aqueles que podiam arcar com o financiamento da própria moradia.

Aqueles que não detinham capital para participarem do financiamento imobiliário permaneciam à mercê da cidade, isolados nas ocupações irregulares legal e urbanisticamente, em residências precárias das favelas, áreas de preservação permanente, loteamentos irregulares, encostas ou topos de morros, onde o acesso a terra ainda era possível, ao custo de não terem acesso a serviços públicos destinados a outros espaços da mesma cidade.

Configurando assim a ocupação ilegal, ou seja, aquela que se origina e se consolida por processos espontâneos, à margem das normas urbanísticas e de edificações estabelecidas pelos códigos e leis, como assim define Souza⁷.

A história do planejamento urbano seguiu de maneira que a uns era destinado os bônus da cidade, e estes eram os que podiam pagar e exigir determinados serviços públicos, enquanto a outros, uma multiplicidade de pessoas que habitam a cidade está destinada a omissão estatal, ou sua intervenção destinada a revitalização do espaço para a satisfação e valorização do capital, embelezamento da cidade e remoção de tudo aquilo que se opunha a estes interesses e se encontrasse inconvenientemente em eu caminho.

A cidade maravilhosa passa a ter seu território diferenciado, possibilitando segregações para os diferentes cidadãos.

A cidade periférica, irregular urbanística e legalmente, passa a ser uma realidade comum por várias partes do território nacional, ao longo das diferentes fases do desenvolvimento pátrio. Esta realidade cristalizada fez surgir o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que de acordo com a professora Hermínia Maricato⁸ teve início em meados do século XX. Este movimento reuniu diferentes movimentos sociais (moradia, transporte e saneamento), associações de profissionais (advogados, arquitetos, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades religiosas, ONG's, entidades acadêmicas e de pesquisa, servidores públicos, prefeitos e parlamentares progressistas.

A articulação deste movimento transformou-se no Fórum pela Reforma Urbana, que tinha a finalidade de agregar as iniciativas dos movimentos urbanos, que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento.

Esta articulação chegou a Assembleia Constituinte, que promulgou a Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, e revelou-se na política constitucional urbana, onde a maior expressão da conquista coletiva apresenta-se na função social da cidade, que se revela na garantia de bem-estar aos seus habitantes, e a função social da propriedade, circunstanciada ao interesse coletivo expressos no Plano Diretor Municipal. Foi a primeira vez que o texto constitucional positiva esta necessidade coletiva.

2. A NOVA ORIENTAÇÃO PARA A POLÍTICA URBANA

A Constituição brasileira, de 1988, também conhecida como a constituição cidadã, representou com a positivação da Política Urbana, expressa no capítulo que participa do Título da Ordem Econômica e Financeira, a consagração máxima para a luta pela reforma urbana.

Através de princípios jurídicos e urbanísticos, além das diretrizes de política pública para a gestão da cidade promoveu-se a definição de parâmetros que definem o que a cidade sustentável, estabelecendo seu fim social: o bem estar de seus habitantes. Nestes termos são postos o dirigismo constitucional para uma outra dimensão dos direitos sociais coletivos: o Direito à Cidade, para a presente e futuras gerações, com a qualificação de direito difuso.

Além do reconhecimento de direitos, este posicionamento do Estado trás consigo quatro outros desdobramentos importantes: o Município, responsável pela gestão da política local, é o responsável por executar a política de desenvolvimento urbano; a criação de instrumentos jurídicos, iniciais, para a promoção da presente política, a necessidade de constituição de normas gerais decorrentes desta política; e o status constitucional ao Direito Urbanístico.

Esta expressão da constitucionalização do **Direito Urbanístico**, que se fortalece e exterioriza a disciplina jurídica como conjunto de normas destinadas a dispor sobre a ordenação da cidade, ocupação do espaço de maneira justa e regular, procurando as condições melhores de edificação, habitação, trabalho, circulação e lazer⁹.

Da presente política constitucional urbana decorre o Estatuto da Cidade (EC), um dos principais pilares do direito urbanístico, identificado como norma de ordem pública, que expõe que a política urbana precisa de uma *direção global nítida*, promovendo a viabilidade do desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das

partes (zoneamento urbano, de cada propriedade, pública e particular), por meio da ordenação, redistribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento da cidade, propiciando também o equilíbrio ambiental, para as presentes e futuras gerações.

A ordenação da cidade neste instrumento legislativo perpassa pela definição dos parâmetros/diretrizes comuns da política urbana, planejamento urbano, garantias da participação democrática no planejamento, instrumentos jurídicos, orçamentários, financeiros e políticos, e regularização fundiária de regiões ocupadas e não titularizadas por seus ocupantes no solo da cidade.

Assim a cidade legal e ilegal passam a participar do planejamento urbano, onde este a partir de realidades fáticas, e não mais ideias como antes, se debruça sobre os fatos cotidianos para neles interferir para a promoção da cidade inclusiva, que pensa em soluções possíveis a partir de realidade de cada área da cidade, construindo um urbanismo possível, e que diante as situações instituídas atua para a satisfação do interesse social e ordenar o desenvolvimento social da cidade.

Acrescenta-se ainda que para auxiliar a promoção desta nova postura do Poder Público frente à questão urbana: o desenvolvimento de cidades inclusivas e sustentáveis, em 2003 á a criação do Ministério das Cidades, como atendimento de mais uma das demandas sociais. Este ministério propõe-se a realizar a promoção da política urbana constitucional, sob o eixo da descentralização, que de forma integrada atua com a habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana integrando-os ao uso e ocupação do solo.

3. O PLANO DIRETOR

O município como detentor da legislação de interesse local, a partir da política constitucional urbana e a sua regulamentação através do Estatuto da Cidade, assume a responsabilidade de realizar o planejamento urbano.

Plano diretor é o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana. É por meio dele que é expressa as ordenanças e a função social da cidade, garantia do bem estar dos indivíduos e delimitada as circunstâncias em que a propriedade, pública e privada, cumpre os fins sociais.

Este documento político de gestão da vida coletiva da cidade é apenas um dos elementos que compõe o planejamento municipal. A lista acrescenta-se ainda o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Assim, os diferentes planos administrativos representam a atuação do poder público para programar racionalmente a sua intervenção nos mecanismos sociais, marca do Estado Social, que ao partilhar este espaço de gestão com a sociedade civil na tutela de direitos fundamentais, incorpora a qualificação de democrático e de direito.

Antes de deter-se na especificidade do plano diretor, no caso brasileiro, faz-se necessário a observação de alguns elementos indispensáveis na formulação do plano urbanístico, que contribuem e influenciam a análise do caso pátrio, e são expressos pela doutrina portuguesa, por intermédio do professor Correia¹⁰.

O planejamento urbanístico, dentre os planos demais planos que incorporam o planejamento municipal, alcançou um desenvolvimento e aperfeiçoamento jurídico com a participação dos movimentos sociais.

Este planejamento registra uma pluralidade de funções, que de acordo com Correia, podem ser identificadas em quatro grupos: inventariação da realidade urbanística, conformação do território, conformação do direito de propriedade e gestão do território.

Inventariação da realidade urbanística – consiste no levantamento da realidade a qual o plano se propõe a existir, nada mais é do que o diagnóstico situacional, para se conhecer a cidade que se tem, a cidade que se deseja e a cidade possível de constituição. É a dimensão fática existente e na qual se deseja intervir.

A conformação do território – consiste na definição dos princípios ou regras referentes à organização do território e a racionalização da ocupação e utilização do espaço.

A conformação do direito de propriedade – o plano estabelece as circunstâncias em que vão delinear e permitir uso da propriedade pública e privada localizada no território da cidade. Assim, os planos gerais e setoriais apresentarão a forma pela qual ocorrerá a ocupação, uso e transformação das áreas definidas no zoneamento da cidade. A propriedade que não se encontra nestes parâmetros caracteriza-se por não atender aos fins sociais determinados pela coletividade e o Estado.

E por fim a *Gestão do território do território municipal* - isto compreende uma visão de que o plano urbanístico abarca a totalidade do âmbito do município a que se aplica. Através do estabelecimento das bases de transformação da cidade, e estruturação dos meios necessários a esta modificação.

No que se refere a sua eficácia, o plano diretor vincula **o próprio município** que o elaborou (autoplanificação) através do controle de todas as operações urbanísticas, no dever de observância de todas as prescrições do plano nos instrumentos de planejamento sucessivo, bem como protocolos de administração regional, contratos ou programas que vier a estabelecer. O plano ainda possui a **vinculação do ente que o promulga com as demais pessoas jurídicas de direito público interno**, o que se denomina heteroplanificação, respeitando as determinações presentes no plano diretor municipal também no que se refere ao zoneamento presente na cidade. E por fim a vinculação plurisubjetiva, ou seja, aquela que submete diretamente os administrados, não necessariamente todas as normas do documento.

Desta forma, considerando o plano urbanístico a partir de sua eficácia plurisubjetiva se enquadra juridicamente como uma norma de natureza regulamentar assim como ato administrativo geral de conteúdo conformativo, segundo o autor português.

Por ser um ato administrativo, o plano urbanístico é marcado pela presença de um espaço de liberdade de atuação, discricionariedade que está circunstanciada pelos princípios jurídicos que informam o ato de planejar.

Neste contexto, o planejamento urbano não pode deixar de estar fundamentado em princípios jurídicos estruturais, que ofereçam uma limitação à atuação administrativa no ato de definição do conteúdo do plano, na mesma medida em que esta definição revela-se na segurança jurídica para o particular¹¹.

Dentre os mais importantes destacam-se: o princípio da legalidade, pois os planos estão vinculados à lei, assumindo vários graus de intensidade, que levam a desdobramento deste princípio em outros, tais como homogeneidade da planificação áreas urbanas e rurais estão sujeitas ao mesmo plano), tipicidade dos planos urbanísticos (a administração só pode elaborar os planos globais e setoriais indicados na lei), entre outros; princípio da hierarquia, que se caracteriza que as disposições de um plano devem respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores; princípio da proibição do excesso compreende o limite interno à discricionariedade do conteúdo dos planos urbanísticos. Sua aplicação especial está relacionada ao domínio da aplicação das medidas expropriativas presente no plano. E por último o princípio da igualdade, vinculado ao princípio constitucional da igualdade (em seu aspecto formal) que aqui se expressa através da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos, onde um particular não deve suportar em diferença aos demais membros da coletividade, o ônus da atividade administrativa, sem a respectiva indenização.

E por fim como último ponto de reflexão da contribuição da doutrina alienígena, e que auxilia a pensar o caso pátrio, está a presença MEDIDAS EXPROPRIATIVAS DO PLANO URBANÍSTICO E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

A expropriações destacadas são aquelas que se relacionam a realização de fins urbanísticos, apenas.

Tais medidas constituem uma exceção, pois as disposições do plano têm em geral uma eficácia conformadora do direito de uso e propriedade do solo, definem o conteúdo e limite deste direito e concretizam a sua conformação, função e vinculação ao fim social. Somente o bem que não estiver segundo a conformação social será submetido à expropriação, delineada nas medidas do plano urbanístico.

A medida do plano urbanístico que se submete a qualidade expropriativa, especiais e anormais, compreende o sacrifício de uma propriedade em favor da

coletividade. O titular da propriedade que teve a sua esfera jurídica privada ferida terá direito a indenização.

Esta indenização, que visa compensar o sacrifício suportado em favor da coletividade e garantir a observância do princípio da igualdade de encargos, submete-se à obediência de determinados requisitos ou princípios específicos para atender a sua finalidade existencial.

A indenização justa é vista sob três sentidos, que estão todos relacionados no interesse do expropriado. O sentido em que a indenização não poder ser meramente formal/nominal/aparente, o sentido segundo relaciona-se ao fato que a indenização respeite o princípio de igualdade de encargo, isto significa dizer que há uma exigência que a indenização por expropriação possua um caráter reequilibrador em benefício do expropriado. “Mas este objetivo só será atingido se a indenização se traduzir numa compensação séria e adequada do sacrifício do expropriado” que e equipare numa compensação integral do dano suportado pelo particular.

Uma outra perspectiva de análise da justa indenização não pode ser firmada apenas sob a ótica do particular expropriado, já que a implementação de tal medida corresponde a satisfação de um interesse público.

Assim a justa indenização tem como outro contraponto a indenização deve ser igualmente na perspectiva do interesse público perseguido na expropriação em curso.

Destes dois pesos postos na balança chega-se a conclusão que a indenização justa à expropriação corresponde a satisfação do interesse particular expropriado como também a satisfação do interesse público. Tal equilíbrio entre o justo meio das coisas acaba sob a responsabilidade do julgador.

No entanto, não é qualquer medida que obrigue a um não fazer que gera o dever de indenizar. Por exemplo, medida do plano que se limita a concretizar ou explicitar restrições ou proibições de construção que sejam inerentes a situação concreta do terreno ou que derivam das suas condições naturais não serão consideradas medidas expropriativas, logo não promoverão o direito de indenização do proprietário.

De posse destas referências doutrinárias, retoma-se a circunscrição do **Plano diretor**, na perspectiva da legislação pátria, entendido como o instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana. É por meio dele que é expressa as ordenanças e a função social da cidade, garantida ao bem estar dos indivíduos e delineada as circunstâncias em que a propriedade, pública e privada, cumpre os fins sociais, determinados pela coletividade.

Este instrumento jurídico e urbanístico presente tanto na Constituição como no Estatuto da Cidade, é fruto de moimentos populares em favor da reforma urbana, a fim de constituir uma cidade mais justa e solidária. Esta é a concepção de cidade inclusiva¹², plural.

Enquanto documento básico e principal, o plano diretor é uma atividade que envolve a visão de futuro que se quer para a cidade. Deste também pode decorrer outros atos legislativos que concretizarão seus objetivos.

Manifesta ainda a expressão das intenções interventivas sobre o território, de caráter urbanístico e de defesa do meio ambiente. Como um dos instrumentos da política urbana, este deve ser promovido sob a iluminação das diretrizes que informam a política urbana, presente no Estatuto da Cidade, de tal forma que haja ‘justa distribuição dos benefícios e ônus’ *decorrentes do processo de urbanização*.

A sua finalidade existencial assenta-se sobre o aspecto coletivo/social da cidade no atendimento a população, pois como afirma o professor Lira¹³, a magnitude de uma cidade não pode ser realizações privadas, são realizações públicas, vistas a partir da perspectiva da realização coletiva, predominantemente.

Isto se manifesta através das funções básicas da cidade manifesta na Carta de Atenas: **funções básicas da cidade** a serem respeitadas na projeção, planejamento e na reforma urbana: **a função de habitar, a função de trabalhar, a função de circular e a função de lazer**. Assim, é pelo plano diretor, instrumento de política urbana, que o poder local traça diretrizes e os objetivos relacionados ao desenvolvimento social e a expansão e o ordenamento do território urbano.

É importante posicionar que o plano diretor é um dos planos que constituem o planejamento municipal, conjunto formado pelos planos orçamentários¹⁴, que deverão incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. Pois de nada adiantará um belo plano diretor sem as devidas dotações orçamentárias para sua realização.

3.1 Natureza Jurídica

Como um instrumento de política urbanística local o plano diretor incumbese de olhar, atuar, e destinar ações para a territorialidade municipal como um todo (art. 40, § 2º, EC) e as subdivisões necessárias ao ordenamento do território. Devido a isto, possui natureza de ato normativo, lei municipal, como afirma a CRFB. Logo não se pode deixar de atribuir a este documento a qualidade de *instrumento legal básico de política urbana*.

Por ser ato normativo, dotado do caráter de generalidade e abstração, é apto para vincular procedimentos assim como estabelecer direitos e obrigações. Tem este documento legislativo o poder dever de estabelecer a circunscrição do direito do particular no uso e ocupação do solo.

E isto, por exemplo, se manifesta através a delimitação de áreas nas quais poderão ser impostas obrigações de parcelamento e edificações compulsórias, exercício pela administração do direito de preempção, obrigatoriedade do estudo de impacto de vizinhança, não sendo possível, em tese, tecnicamente possível tal instituição fora do plano diretor.

Por ser um ato normativo de caráter geral e abstrato, que estabelece o olhar previsível sobre a cidade, cuja constituição, desenvolvimento e avaliação submete-se ao controle social. Esta qualificação é a garantia para o particular da incidência da segurança jurídica através do princípio da legalidade, na medida em que este particular, através de ação singular ou coletiva, acompanha e tem o potencial de contribuir para a definição e estruturação do conteúdo do plano, expressão de limite ao poder do administrador público e também ao poder legislativo.

Por tais qualidades imperativas e obrigacionais, tanto o Poder Público como para o particular, os juristas como Carvalho Filho e Arruda Câmara¹⁵ classificam o plano

diretor como *ato-condição* para que tais obrigações urbanísticas sejam legítimas de executoriedade.

3.2 Da obrigatoriedade de Formulação do Plano Diretor

Estão vinculados a feitura do documento legal, a municipalidade que tenha uma das seguintes características, segundo as regras do Estatuto da Cidade:

I - com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

Cabe destacar que a obrigatoriedade de constituir o plano diretor estabelecida pela Constituição da República Federativa Brasileira é menor do que estabelece o Estatuto da Cidade. Segundo parte da doutrina, os incisos legais que manifestam o caráter obrigatório maior que o texto constitucional seriam inconstitucionais.

No entanto, considerando que tais dispositivos enquadram-se como desdobramentos dos princípios expostos para a política urbana, significa dizer que a CRFB disse menos que deveria, e por não causarem afronta direta a essência protetiva da função social da cidade e o bem estar da população, estariam abrangidos pelo ordenamento jurídico, e a intervenção pública instituída sob o controle da gestão democrática,

participação popular em todas as fases do processo, seriam suficientes para exigir a existência e efetividade da obrigatoriedade determinada na legislação infraconstitucional.

É importante ainda ressaltar que as cidades que foram identificadas como por obrigatoriedade realizar o plano diretor, tiveram prazo certo para a satisfação da obrigação, que se relaciona ao segundo semestre do ano de 2006, tendo tais municípios apoio, tanto na formação com a promoção do plano diretor, por parte do Ministério das Cidades.

3.2 Conteúdo

Através deste elemento que o poder público delimita o que é o interesse local, a função social da cidade e da propriedade, bem estar dos cidadãos, justiça social, desenvolvimento das atividades econômicas e equilíbrio ambiental.

Este é um grande desafio para o instrumento urbanístico, pois precisa abarcar a cidade como um todo, em seus aspectos mais generalizantes e que envolve os interesses de todos os cidadãos, tal como mobilidade, segurança, educação, sustentabilidade, lazer.

No entanto, também precisa atender as peculiaridades de cada subdivisão administrativa em que se organiza o território municipal, contemplando suas necessidades e anseios específicos.

Ao lado deste grande desafio de conhecer, ouvir, interagir, pensar, planejar e desenvolver a política urbana para o território como um todo e simultaneamente para as subdivisões do município, encontra-se a satisfação de demandas que perpassam pelo interesse da municipalidade mais que transbordam a territorialidade local. E que tal satisfação necessitará da cooperação deste ente com outros entes federativos para deliberação do tema, como por exemplo, em consórcios públicos, participação político-econômico na região metropolitana, e que tais medidas podem ser sinalizadas também no plano diretor.

Considerando que o Estado não é neutro, e nem pode sê-lo, e em seu espaço coexistem forças que representam interesses opostos estão lutando para fazer prevalecê-los, o planejamento urbano é uma atividade complexa, árdua, e muito peculiar a

historicidade local, contemplando ou não, as especificidades locais e regionais, além de outros temas relevantes ao município.

Porém, mesmo diante de diferentes vieses que perpassam a constituição do plano diretor, a legislação específica¹⁶ assegura que o documento, independente de qual seja a territorialidade, deve apresentar um conteúdo mínimo.

Este conteúdo mínimo compreende:

- i) Delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado parcelamento edificação ou utilização compulsória,
- ii) Definir quanto aos espaços de incidência no território local do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir,
- iii) Sistema de acompanhamento e controle,
- iv) Aumento do perímetro urbano (ou por plano específico, de acordo com a alteração do EC),

De acordo com o professor Filho¹⁷, estes aspectos gerais de previsão obrigatória nos planos diretores são classificados em cinco categorias: aspecto físico, aspecto social, aspecto econômico, aspecto ambiental e aspecto administrativo.

O aspecto físico compreende a pertinência com a ocupação do solo, objetivando a melhoria da qualidade de vida dos habitantes da cidade. De acordo com os autores, é nesta perspectiva que devem ser pensadas e planejadas o sistema viário (ruas, estradas, arruamentos, loteamentos, ruas de pedestres,...), sistema de zoneamento (ocupação do solo e assentamento urbano), e o sistema de lazer (áreas de recreação, esporte, e entretenimentos em geral).

Já o aspecto social refere-se à qualidade de vida da população e outros que constantemente se utilizam da cidade, quer seja para o exercício de uma atividade econômica/funcional ou turística. Sob esta especialidade encontram-se os serviços de educação, saúde, habitação, transporte, trabalho. Ou seja, o planejamento urbano precisa dispor sobre tais prestações de serviço, com a finalidade de sob a perspectiva da previsão

multidisciplinar para se alcançar soluções não inócuas, e que se distanciem de desperdício de bem público.

O terceiro aspecto de conteúdo obrigatório no plano diretor é o aspecto econômico. Nesta perspectiva o planejamento urbano deve projetar a destinação de áreas para fins industriais, econômicos, residências, comerciais ou mistos, circuito cultural, ecoturismo, entre outros. Assim, além de favorecer as atividades econômicas preponderantes no município, é o momento de fomento de outras atividades, através da viabilidade e incentivo de outras práticas comerciais, nichos de mercado, por meio de diferentes incentivos ao setor privado, e atração de novas pessoas, turistas e consumidores para a municipalidade.

O aspecto ambiental presente no plano diretor destina-se a estabelecer a efetividade de proteção do meio ambiente local, como bem público, preservando-o para as presentes e futuras gerações, prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 225.

Nesta perspectiva, incumbe ao município respeitar áreas de preservação instituídas por outros entes da federação, assim como estabelecer suas próprias áreas, estabelecer os instrumentos jurídicos para tal fim, além promover a educação ambiental da população local.

E o último aspecto previsto no plano diretor relaciona-se ao aspecto administrativo, que compreende toda a fase de execução do plano diretor. Isto compreende as atividades de acompanhamento, realização de estudos técnicos, participação da comunidade, o exercício de direito de informação de cada cidadão, reestruturação de procedimentos diante a realidade/necessidade fática durante a realização do plano.

3.4. Elaboração, Normatização e Fiscalização do Plano Diretor

A iniciativa do projeto de lei do plano diretor não foi prevista pelo EC, desta forma compreende-se que pode ser geral, ou seja, a iniciativa pode advir do prefeito,

de algum parlamentar, ou comissão desta na câmara municipal, iniciativa popular, ou a previsão na Lei Orgânica¹⁸.

Devido ao seu caráter de organização do espaço urbano, atividade eminentemente administrativa, em termos práticos e costumeiramente, a iniciativa de realização de avaliação da diagnóstica e situacional do município, realizar estudos muito específicos, domínio orçamentário e contemplar a dimensão holística da cidade estão sob a tutela do executivo.

Elaborado o plano, este seguirá para o como projeto de lei para o poder legislativo.

Seguirá o processo legislativo, determinado pela lei orgânica, ou seja, apresentado à câmara municipal, acompanhado de seus elementos, projetos, estudos, pareceres, estratégias, para o curso regular de lei ordinária. Como tal, pode ser submetida a vetos e emendas. Após a tramitação e aprovação nesta casa, segue para a sanção do prefeito, e promulgação, sendo assim o plano diretor municipal.

Por se tratar de um texto legal que retrata o marco situacional, e intervenções necessárias ao futuro desejável na cidade, o plano diretor não é perene, devendo ser revisitado e modificado para atender as novas realidades presente no território urbano. Por isso, determina o Estatuto da Cidade que o plano diretor deverá ser revisto a cada dez anos, pelo menos.

Durante o processo de formulação, normatização e implementação do plano diretor os agentes públicos deverão assegurar a realização de audiências públicas, debates com a participação e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade de informações e documentos produzidos, e o acesso a qualquer interessado aos documentos produzidos.

Esta obrigatoriedade assenta fundamento em dois grandes pilares do Estado Democrático de Direito: o exercício da cidadania e a concretização de direitos fundamentais.

Vale destacar que o não cumprimento das prescrições previstas no plano diretor, ou do cumprimento da legislação geral do planejamento urbano enseja a sanção do responsável, que seja ele agente público ou do prefeito.

Um espaço não definido pela legislação está sob as municipalidades que não se encontram sob a obrigatoriedade de construção do plano diretor. Esta realidade pode ser um espaço de tensão para a comunidade, pois os rumos da cidade estão sob o risco do perfil do gestor, a cada período de quatro anos, associados ou não, a existência de desejos alienígenas ao interesse coletivo, que se utilizam do próprio capital para cooptar forças administrativas e legislativas na localidade, a fim de atender específicos a uma parte da sociedade.

A medida capaz de fazer frente a este risco está sob o exercício democrático do poder pela comunidade local, através do controle social de políticas públicas, princípio exposto na atual constituição, o mesmo que através da interpretação sistemática, pode vir a subsidiar a existência de plano diretor municipal em cidades que não estão condicionadas pela explícita obrigação legal.

Ressaltados os principais pontos necessários a compreensão do plano diretor enquanto instrumento de política urbana local, ato normativo, vinculado ao princípio da legalidade, detentor de atos expropriativos, que conforma o uso e ocupação do solo, define o direito à cidade, apresenta os meios necessários à construção da localidade sustentável por meio da população no controle desta política. O processo de controle desta ação pública acontece por meio da gestão democrática, que será exposta a seguir.

4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

“Os cidadãos tem, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas.”

Raquel Rolink

Tais ações destacadas na fala da professora Rolink possuem sua natureza política na medida em que produzem algum efeito sobre os objetivos da organização política e são capazes de influir em regras de convivência social, como ensina o professor Dalmo de Abreu Dallari¹⁹.

Ainda, a essência do trecho destacado aponta para uma nova fase na história da nação. Bem presente na fase de lutas por redemocratização do país, onde a luta por participação na vida político-administrativa do estado é uma necessidade advogada por diferentes movimentos sociais, como por exemplo, o Movimento por Reforma Urbana, por reforma agrária, direito da infância e adolescência, entre outros, e que ganha assento constitucional, como forma de gestão democrática das políticas públicas, quer seja por gestão colegiada ou participação voluntária e individual.

A democracia reconhecida pelo Estado Democrático de Direito, através do texto constitucional, trouxe como um dos atributos da cidadania a participação na vida política, consubstanciada pelo princípio da solidariedade social, não somente pelos meios clássicos dos direitos políticos (votar, filiação partidária, ser votado, iniciativa de projeto de lei, plebiscito e referendo), mas também por meio do gerenciamento e execução da atividade administrativa do Estado.

Esta ação pode estar manifesta através do exercício do *mínus* de uma função pública, a participação em órgãos colegiados (conselhos de gestão: educacional, de direito, assistência social, fiscal,) por meio de entidades coletivas organizadas, que representam interesses específicos, com associações (de classe, moradores, favelas, bairros) movimentos sociais (estudantil, MST, sem teto), confederações, sindicatos, movimentos

religiosos; ou não querendo usar o exercício do direito de reunião, a ação individual, por meio do direito de ação (ação popular), informação e expressão.

No que se refere à cidade, objeto de nosso estudo, a legislação específica incumbiu-se de determinar que a gestão democrática é uma das diretrizes da política urbana, especificar alguns dos meios possíveis de orientação para esta prática de gestão compartilhada com a sociedade civil, preferencialmente organizada.

Como destaca a professora Bucci²⁰, a gestão democrática da cidade caracteriza-se por controle efetivo de política pública urbana, em sua fase de participação do cidadão nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação, na medida em que o termo gestão relaciona-se a dimensão do planejamento e coordenação destes atos administrativos.

É através desta gestão que se procura assegurar que as diretrizes destinadas a cidade inclusiva assim como os instrumentos jurídicos introduzidos pela CRFB e o EC incidirão na política do território local, bem como a execução destes não será distorcida, ou tardiada, ou até mesmo ignorada, com a intenção de desvirtuá-los de sua finalidade existencial, atendendo a interesses clientelistas, diferentes da justiça social.

De acordo com o artigo 43, EC, estes são alguns dos instrumentos de gestão democrática da cidade:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Estes ao menos, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição da República Federativa do Brasil (artigo 29, XII) e do Estatuto da Cidade (artigo 40, §4º), acabam por meio que serem atos que vinculados ao poder local, regional e federal. E

expressam duas formas de exercício democrático de poder. O primeiro através da participação por meio do conselho (Estatuto da Cidade, artigo 43) ou associações representativas dos vários segmentos sociais (Estatuto da Cidade, artigo 40, § 4º, II) manifesta a dimensão da democracia representativa.

A promoção da política pública por meio de ato colegiado não é uma peculiaridade da política urbana, sendo presente em outras políticas de promoção de direitos sociais.

Costumeiramente, tais conselhos são órgãos de formação paritária, com elementos avindos da representação do poder público e da sociedade civil, neste preferencialmente, a representação faz-se por meio de representação de entidades coletivas.

No caso do Conselho das Cidades, a nível Federal, foi criado em 2004, é um órgão consultivo e deliberativo, vinculado ao Ministério das Cidades, que tem a finalidade de estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de acompanhar a sua execução.

Sua composição é de oitenta e seis titulares, mais suplentes, com mandato de dois anos de duração. Atua nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana, e planejamento territorial.

A participação da sociedade civil organizada por meio das organizações sociais; OnG's; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais. No entanto, não a explicitação dos critérios utilizados para a seleção dos presentes representantes da sociedade civil.

A origem plural desses órgãos e entidades e sua tradição de atuação diante da temática de desenvolvimento urbano possibilitam aos segmentos uma atuação caracterizada pela articulação e negociação política, ação propositiva e qualidade técnica nos debates, possibilitando, dentre outras coisas, a construção de políticas públicas que favoreçam o acesso a todos os cidadãos, tendo sempre como referência as deliberações advindas das Conferências Nacionais das Cidades.

A partir da execução de suas finalidades deliberativas, este conselho promove por meio de resoluções, desdobramentos necessários da política nacional para as cidades,

assim assiste os municípios por meio de realização capacitação técnica para a promoção da política local, promove encontros e conferências nacionais, e fomenta a realização de tais atividades a nível local.

Os conselhos da cidade, nas três esferas de poder, assumem a atribuição de fomentar a participação popular, por meio de ações de sensibilização, mobilização e capacitação, que de acordo com a Resolução 25 do Conselho das Cidades, deve acontecer preferencialmente para lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores coletivos.

Algo importante a se destacar nesta perspectiva de exercício de gestão democrática representativa encontra-se na exposição de Souza²¹, em que o presente autor coloca que o fato do exercício da delegação de poder dos representados aos representantes não exime ambos de responsabilidades.

O representante age em nome e nos limites do mandato, que determina os interesses por esse a serem advogados. O não cumprimento deste pacto representativo retida deste agente a legitimidade em atuar como sujeito coletivo.

Por outro lado, a coletividade que designa o seu representante, ou aceita o representante que lhe é designado, não alienou o seu poder. Isto significa dizer, que a representação é um mandato condicional, e que pode ser revogado a qualquer tempo, pela autoridade titular do poder local: a população.

De acordo com a constatação deste mesmo autor em seu texto, os conselhos municipais não recebem a atenção que a necessidade urbana precisa. Até mesmo em localidades influenciadas por uma maior incidência de força ideologia do movimento de reforma urbana não há no plano diretor uma presença de dispositivo que garanta a plena participação deste órgão colegiado, ou uma melhor exposição de motivos quanto a composição paritária do órgão, entre representantes da sociedade civil e do poder público local.

“ tudo isso é tristemente sintomático de um desvio ideológico. Quase sempre, aquilo que mereceria mais atenção e reflexão, vale dizer, a

instância de poder que é símbolo e meio da participação direta da sociedade civil, é relegada a um segundo plano ou convertida em mero adorno. E, com ela, também a *participação*.”²²

Já a democracia direta é posta através da participação da população por meio dos debates, audiências públicas, conferências, e iniciativa de convocação de audiência pública²³ iniciativa popular de projeto de lei e planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Estes instrumentos de atuação evidenciam a participação qualificada pela sua natureza autônoma e voluntária do indivíduo, capazes de ser mais significativas e contributivas a vida coletiva.

Os meios explicitados evidenciam mecanismos de estabelecimento de diálogo entre poder público e sociedade civil. A participação popular possibilita a superação de contradições, a produção de políticas que alcancem uma maior pluralidade de pessoas e espaços geográficos, pode restringir as subutilizações dos instrumentos jurídicos de planejamento urbano.

Ainda, lembrar a população que a política é um ato de construção social, com as marcas do tempo histórico, com passos e descompassos, e que as pluralidades (culturais, étnicas, sociais, econômicas) existentes no meio urbano conquistar o espaço deliberativo público para que suas demandas participem da pauta da gestão pública, de forma não meramente assistida. Cabe ainda pontuar que participação popular não é sinônimo de exclusão da dimensão técnica do plano. Pelo contrário.

A especificidade técnica tende a aperfeiçoar a sua técnica quando possui uma escuta qualificada e respeitosa daqueles que necessitam da incidência técnica da realidade fática que conhecem por vivência, conhecimento empírico.

A garantia de tais participações pelo poder público produz um efeito pedagógico, na medida em que o conhecimento conceitual²⁴ a respeito da democracia participativa deixa de ser apenas objeto de estudo, e incorpora-se a aos procedimentos administrativos e as posturas assumidas pelos agentes do Estado. Além de se uma manifestação de valorização de conquistas, que se somam ao longo do tempo e fortalecem

a cultura democrática, de participação na vida pública da cidade, em seus diferentes níveis e formas. É uma forma de empoderamento coletivo.

Esta fase/lição de empoderamento coletivo deixa outra marca histórica importante, a de que não há fórmulas previstas em planos, normas, resoluções, decretos, tratado de política ou fórmula mágica para a realização de gestão democrática da cidade.

Cada territorialidade, ou subdivisão deste espaço geográfico é marcada por suas próprias identidades, especificidades, necessidades, tensões, conflitos, contradições, que dão marca e rumo a trajetória de construção deste caminho.

Esta perspectiva de gestão da cidade encontra-se em construção²⁵. E como todo modelo revolucionário nasce dentro do antigo regime, este conhecimento coletivo na formação de uma nova cultura, com seus hábitos, perpassa por uma fase árdua de significação, amadurecimento, desenvolvimento, consolidação e reestruturação.

O professor Souza²⁶ reapresenta os desafios e obstáculos para a participação democrática.

1) A problemática que um administrador progressista encontra na implementação de suas políticas,

2) A problemática da cooptação, com o fim de eliminar oposições a uma cultura arraigada na administração, e restringir a partilha da gestão com a sociedade civil, como por exemplo de práticas clientelistas ou ações paternalísticas,

3) E a problemática da igualdade, que se revela na dificuldade material e conceitual de parte da população em relação a classe média da população. Desta forma, o Estado teria que investir em mais tempo de formação e capacitação desta população para uma participação mais qualitativa destas pessoas.

Para melhor referenciar a realidade desafiadora da gestão democrática das cidades considera-se importante apresentar um breve relato de estudo a respeito do tema promovido pelo Ministério das Cidades em caráter nacional, e o estudo realizado no Estado do Rio de Janeiro²⁷ por pesquisadores de diferentes entidades de pesquisa.

O estudo teve como base a análise documental dos planos diretores, exclusivamente, devido a dificuldade de acesso aos materiais anexos que subsidiaram a feitura do documento principal.

Em síntese, os planos observados apresentaram a) ausência de ênfase a promoção da moradia; b) parte importante do conteúdo do plano sendo definidas por assessorias contratadas; c) ausência de vinculação entre os instrumentos jurídicos orçamentários municipais e o Plano Diretor; d) grandes investimentos no território das cidades que não estavam indicados no plano diretor, estando além de seu alcance; e) dentre os planos pesquisados apenas quatorze deles definiram o caráter deliberativo ao Conselho da Cidade, porém todos apresentam capítulo ou seção específica para a gestão democrática, onde a maioria indica a utilização dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade. No entanto, a existência da gestão democrática da cidade no plano diretor não garante a sua efetividade, pois são frágeis as definições de funcionamento dos mecanismos de desdobrariam a realização cotidiana da democracia participativa na gestão dos interesses da cidade.

A existência da fragilidade existente na condução da política urbana local não é mera consequência do acaso. Ela existe e atende a fins, não esclarecidos, e nestas entrelinhas pode ser satisfeito os interesses que não atendem ao fim social da cidade.

Ainda que diante de um quadro de fragilidade frente a existência real do plano diretor a gestão democrática da cidade, é possível avaliar que como positiva a realidade de tais instrumentos jurídicos no cenário político atual. Pois estes trazem em si o potencial, a possibilidade de transmutar-se de conteúdo de fragilidade no uso para ser suporte de interesse da comunidade local, permitindo a partilha de ônus e bônus a todos que habitam no espaço urbano. E qual é o meio pelo qual esta realidade frágil há de se empoderar para fins sociais e que dignifiquem a existência humana?

De acordo com o professor Carvalho²⁸, a organização autônoma da sociedade faz cm que interesses corporativos não consigam prevalecer, assim como dilui a preservação de privilégios ou busca de novos favores. Esta conquista de organização autônoma da sociedade tem sido aqui empregada como sinônimo de empoderamento coletivo. Tal fenômeno social característico de uma mudança paradigmática consiste no reconhecimento pela coletividade que se vê como fonte e destinatária de poder. Esta

concepção e atitude política está em construção, na formação da nova mentalidade coletiva, que está nas ruas de muitas cidades do país expressando direitos, redefinindo os limites e rumos da democracia representativa destinada ao Poder Legislativo e Executivo, e exercendo a democracia direta.

O desafio seguinte para esta organização autônoma da sociedade é com a mesma legitimidade de representação tomar posse dos espaços deliberativos de construção, planejamento, execução e avaliação de políticas de gestão, presente nos interesses da cidade, da educação, da saúde, da previdência social, da segurança pública, entre outros, além de ocupação dos espaços legislativos e fiscalizar o exercício da representação delegada aos representantes do povo; e provocação para atuação e acompanhamento do Ministério Público na tutela dos direitos coletivos e individuais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A determinação por mudar a cidade é tão importante e demanda uma luta e uma construção tão intensa como foi a construção dos instrumentos urbanísticos e jurídicos que consubstanciam as bases da atual política urbana inclusiva. Uma etapa foi construída e a outra, a fase de implementação, encontra-se em constituição. Houve a positivação do direito, a regulação de sua redistribuição destes direitos coletivos urbanísticos, e nos encontramos sob o árduo desafio de desenvolver na localidade os procedimentos necessários a sua efetivação.

Da promulgação da constituição até a promulgação do estatuto da cidade foram treze anos de embates, disputa de interesses diversos na formulação da norma de caráter geral de política urbana. Convém considerar que neste intervalo de tempo já havia prefeituras, que influenciadas pelo espírito da reforma urbana já estavam na realização e implementação de seus planos diretores com a participação de conselho da cidade e orçamento participativo. Desde então, 10 de julho de 2001 o desafio revestiu-se de outra perspectiva, o desafio de que as diretrizes determinadas pelo Estatuto alcançassem as cidades com determinadas características, por força de lei.

E os estudos daquela época demonstram que os impasses vividos antes do estatuto não são diferentes dos vividos em sua vigência, no que se refere a gestão democrática, orçamento participativo e plano diretor.

Fazer acontecer este é o novo desafio. A realidade dispare dentro dum mesmo território, a influencia pesada e por vezes determinativa do capital sobre a cidade, as desigualdades sociais, o crescimento da cidade irregular, legal e urbanisticamente, que avilta a dignidade da pessoa humana, a crescente imobilidade na cidade, violência, a degradação ambiental, dentre outras tantas realidades da cidade atual demandam intervenção urgente, e isto anseia os corações, e não podem ficar sem posturas proativas do poder municipal.

Porém, junto ao plano de intervenção imediata, pode caminhar paralelamente o projeto pedagógico de caráter democrático. Para estabelecimento de tal designo são indispensáveis tanto para o gestor público como para a população terem como aliados à proposta político-governamental: a publicidade dos atos relacionados a este fim, o estabelecimento de parcerias progressistas para fortalecimento das concepções e procedimentos em favor da gestão democrática e o investimento reiterado na formação e participação popular, em diferentes espaços públicos do poder municipal.

A publicidade dos atos relacionados ao planejamento e gestão democrática da cidade, por meio do órgão oficial em espaços de deliberação com o público possuem a oportunidade de aproximação da população com o poder público local, diminuindo distâncias e silêncio entre estes sujeitos, e a presença de terceiros (com interesses escusos ou não) nesta relação de poder. O exercício desta prática dialógica também é capaz de constituir confiança e transparência entre os interesses público e privado (diversos) em questão, e conformar o conteúdo que virá a ser a visão prospectiva da cidade, além de estabelecer os parâmetros e procedimentos necessários ao alcance dos fins da cidade sustentável.

Na continuidade, tanto sociedade civil quanto o poder público precisa estabelecer parcerias que promovam o fortalecimento de seus ideais, planos e práticas progressistas, para que as forças não sejam sucumbidas pela segurança e conformidade que as práticas reacionárias, da velha concepção de gestão das cidades. Várias referências históricas evidenciam esta necessidade. No que se refere ao movimento urbano, o grande

ícone está associado ao Movimento de Reforma Urbana, que como já exposto no início do trabalho, representou a congregação de forças de diferentes movimentos sociais urbanos, de interesses específicos, e que corriam o risco da desagregação caso não estivessem associados em um movimento maior que teve seu ápice através da constitucionalização da política urbana.

E por fim, a última indicação está assentada na formação política continuada da população. Acreditar na força da rapaziada, como cantou Gonzaguinha, enquanto força comunitária é estabelecer meios de concretização de formas diversas e alternativas de participação do governo local.

Esta realidade, não mais nova no cenário político-jurídico (pois existe antes e depois do Estatuto da Cidade), porém, ainda não comum no cotidiano tanto da administração pública como na vida do cidadão, demanda investimentos e persistência de diferentes naturezas. É um processo educativo, e como tal demanda certo prazo ao longo do tempo, mas é apto a produzir resultados de imediato, médio e longo prazo, e que precisa estar presente em diferentes esferas da administração local, o que inclui a gestão democrática da cidade, mas também da educação, da saúde, da assistência social, do transporte público, entre outros.

Estes desafios, quando combinados são propulsores para a formação de uma nova cultura política. Não fáceis de realização, pois o espaço onde estes devem incidir são espaços culturais e simbólicos arraigados de práticas clientelistas, monopolistas do discurso e da gestão, não dada a prática dialógica (quer seja entre os órgãos da administração pública local, quer seja desta estrutura organizacional com a sociedade civil), possibilitando uma gerência solitária ou de poucos, sendo mais susceptível de práticas ditatoriais ou cooptação por forças escusas.

Plano diretor e gestão democrática da cidade são realidades possíveis de coexistirem, e são de efetividade em alguns territórios urbanos no Brasil. No entanto, não são institutos jurídicos autoaplicáveis, instantaneamente. Demandam uma ação intencional e prospectiva para este fim. A existência legal, porém evasiva destes, na política municipal não é evidência muito menos garantia de realização do fim normativo. O espaço não ocupado pelo exercício da cidadania participativa na governança local será concretizado por outros interesses.

Da mesma forma que a gestão democrática, enquanto um dos instrumentos de gestão da cidade precisa ser aperfeiçoada de acordo com as necessidades locais, para que não seja democrática apenas em sua nomenclatura, sendo usado às avessas, e ganhar forma de ditadura da maioria. Procedimentalizar e potencializar este instrumento de gestão na realidade local são o desafio posto a esta e as futuras gerações.

¹ Mestranda do PPGDIR/UERJ, junto a Linha de Pesquisa de Direito da Cidade. Advogada e Pedagoga, com exercício funcional junto à Prefeitura Municipal de Duque de Caxias/RJ.

² Rolink, Raquel. **O que é cidade**. 4ª edição. São Paulo: Brasiliense, 2012.

³ Enquanto gênero, a Administração é aqui utilizada sob a seguinte perspectiva: “ interpretar os objetivos propostos, pela organização e transformá-los em ação organizacional por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos SOS esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada à situação.” In CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 6ª Edição, p.7.

⁴ A primeira modificação no espaço da cidade com a chegada da família real, em 1808. Com peculiaridades sob a cidade do Rio de Janeiro, que por sua vários anos foi o centro político e administrativo da colônia, do império e depois da república. O legado desta opção política permitiu que neste território acontecessem as primeiras novidades e inovações no que se refere aproximar o ambiente colonial ao espaço europeu, satisfazendo assim as necessidades imediatas de bens e serviços dos fugitivos da guerra napoleônica. No entanto, tais modificações, ainda que radicais, não guardavam as peculiaridades necessárias para serem consideradas como atividades de planejamento urbano.

⁵ VENÂNCIO, Patrícia Gabai, em **O Direito à Moradia Digna: um novo paradigma de atuação do Ministério Público à luz da gestão democrática da cidade**, 2009, dissertação de mestrado; p.16.

⁶ SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e Exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador-BA. In FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço**. BH: Del Rey, 2003. P.413

⁷ SOUZA, Angela Gordilho. op. cit. p.415

⁸ MARICATO, Ermínia. O Estatuto da Cidade Periférica. In **O Estatuto da Cidade: comentado= Te City Statue of Brazil: a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p.16.

⁹ Lira, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In BONIZZATO, Luigi & COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

¹⁰ CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1989.

¹¹ Pois é através do procedimento legislativo, permeado pela participação representativa ou direta da comunidade local, que se conforma o direito a propriedade, o uso e ocupação do solo, o direito de preempção, entre tantos outros direitos urbanísticos a serem definidos no plano local.

¹² decorre de uma historicidade de planejamento urbano em que tal instrumento esteve destinado ao controle de usos de determinadas partes do território para parte da população, com práticas higienistas, ou em outro momento relacionado para atender ao crescimento urbano pós-guerra e a fase desenvolvimentista do país, é momento de grande efervescência da técnica. Tal política de ordenamento da cidade promoveu paralelamente a formação de espaços urbanos ilegais, sem obediência aos regimes jurídicos e urbanísticos, marginalização da população que habitava nesses espaços, alto custo da terra regular e concentração da pobreza, antes rural, nos espaços urbanos.

¹³ Lira, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. In BONIZZATO, Luigi & COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p.3.

¹⁴ Plano plurianual, Lei de Diretrizes orçamentárias e Plano Orçamentário Anual.

¹⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.2ª edição, revista e atualizada. p. 267.

¹⁶ Estatuto da Cidade, artigos 42, 42-A, 42-B.

¹⁷ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.2ª edição, revista e atualizada. p. 265.

¹⁸ A lei orgânica, pelo princípio da simetria, segue os princípios da Carta Magna e as Constituições Estaduais. E na CRFB não está previsto que cabe ao chefe do executivo a reserva de lei de iniciativa no que se refere a instauração de norma de matéria urbanística (artigo 61, §1º, CRFB).

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1991. 10ª edição. Coleção Primeiros Passos.

²⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática das cidades. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2006.2ª edição, p.335.

²¹ SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p.379.

²² SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 364.

²³ desde que tal convocação aconteça por meio de no mínimo 1% de eleitores do município, segundo resolução do Conselho de Cidades.

²⁴ ZABALA, Antoni. **A prática educativa: como ensinar**. Tradução: ROSA, Ernani F. da F. Porto Alegre: ArtMed, 1998. Nesta obra o autor apresenta que a aprendizagem acontece fundamentada na diversidade. E a melhor manifestação para o alcance do fim educacional construtivista e de formação integral do indivíduo, aconteceria através de uma nova abordagem/tipologia dos objetivos educacionais, referenciando novas

práticas. Assim os objetivos educacionais contemplarão fins/dimensões/conhecimentos não somente conceituais de áreas específicas do e desenvolvimento humano. Segundo Zabala, esta nova perspectiva da prática educativa estaria relacionada à *aprendizagem de conceitos e princípios, aprendizagem dos conteúdos procedimentais e a aprendizagem dos conteúdos atitudinais*. A primeira tipologia relaciona-se a conteúdos abstratos que demandam uma construção significativa, através da elaboração e construção pessoal do conceito em ensino, por meio de atividades que favoreçam a compreensão do conceito a fim de usá-lo para interpretar ou conhecer outras situações, ou construir novas ideias. Já a segunda tipologia é marcada por um conjunto de ações ordenadas e com um fim, direcionadas a um objetivo. A esta tipologia estão relacionadas a aprendizagem de um procedimento que promova a realização de ações, reflexão sobre a própria atividade e aplicação em contextos variados. E por fim, a última, aprendizagem dos conteúdos atitudinais envolve a suposição de um conhecimento e uma reflexão sobre os possíveis fatores positivos e negativos, uma tomada de posição, um envolvimento afetivo e uma revisão da sua própria atuação. Em termos de práticas educativas para a participação da gestão democrática da cidade, a aprendizagem conceitual e principiológica estaria relacionada a apropriação do conceito e princípio da participação democrática, já a aprendizagem de conteúdo procedimental estaria associada a participação em movimentos sociais, desenvolvimento/aperfeiçoamento de habilidades específicas para este exercício da vida política, e por fim a aprendizagem de conhecimento atitudinal seria o pleno engajamento, expresso em ações referenciadas ao fim social. O poder público como o espaço de deliberação teria a função de agente educador da coletividade que necessitasse, assim como o promovedor e mediador da arena política na gerencia das ações políticas do interesse local.

²⁵ Historicamente, a participação na vida política nacional está relacionada a conquista progressiva do direito ao voto, sendo este universalizado somente através da Constituição de 1988. Com a eleição do chefe do executivo a sociedade estava acostumada a eleger o salvador da pátria, capaz de definir com exclusividade os interesses da coletividade, durante todo o tempo de sua gestão. A Constituição de 1964 trazia novas referencias para o cenário político e educacional da população, porém teve sua vida reduzida pela ditadura militar, assim como toda a efervescência de movimento popular da época. A redemocratização do país conquistada legitimamente em 1988, hoje vinte e cinco anos depois tem novos desafios: em tempos de liberdade, não alienar o direito de lutar.

²⁶ SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. P. 387.

²⁷ A pesquisa tinha como título “A avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro”. A seleção dos municípios participantes estava relacionada a critérios demográficos, de forma que foram pesquisados vinte e oitos planos e a realização de dois estudos de caso. A metodologia estabelecida pela coordenação nacional compreendia a escolha de planos diretores a partir dos seguintes critérios: planos aprovados na Câmara Municipal de Vereadores e sancionados pelo prefeito antes do início da pesquisa; e a escolha dos planos deve respeitar uma determinada proporcionalidade segundo o porte populacional para garantir uma amostragem nacional representativa do conjunto das cidades brasileiras.

²⁸ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 3ª edição, p. 223.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BONIZZATO, Luigi. **A Constituição Urbanística e Elementos para a Elaboração de uma Teoria do Direito Constitucional Urbanístico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: [HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acessado em 06/05/2013.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** In: [HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acessado em 06/05/2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro. Relatório Estadual do Rio de Janeiro**. In [HTTP://www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acessado em 06/05/2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática das Cidades**. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 3ª edição.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 6ª Edição.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Brasiliense, 1991. 10ª edição. Coleção Primeiros Passos.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. 2ª edição, revista e atualizada.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In **O Estatuto da Cidade: comentado= Te City Statue of Brazil: a commentary/ organizadores Celso Santos Carvalho, Ana Claudia Rossbach**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010. p.16.

LIRA, Ricardo Pereira. **Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária**. In BONIZZATO, Luigi & COUTINHO, Ronaldo (coordenadores). **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

OLIVEIRA, Cláudia Alves de. **A gestão democrática urbana na sociedade do conhecimento**. In: MOTA, Maurício (coordenador). **Função social do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ROLINK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 2012. 4ª Edição. Coleção Primeiros Passos.

ROLINK, Raquel. **Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza**. In: www.polis.org.br acesso em 07.05.2013.

SANTOS, Ângela M. S. Penalva. **Planejamento urbano: para quê e para quem?** In: Revista de Direito da Cidade. V.1. n° 1. 220 p. maio 2006.

SOUZA, Angela Gordilho. Legalidade e Exclusão urbanística nas grandes cidades brasileiras: um estudo de caso, Salvador-BA. In FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço**. BH: Del Rey, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução ao planejamento e à gestão urbana**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson & FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade: comentários à lei nº 10.257/2001**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENÂNCIO, Patrícia Gabai. **O Direito à Moradia Digna: um novo paradigma de atuação do Ministério Público à luz da gestão democrática da cidade**, RJ: UERJ, 2009. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade.

ZABALA, Antoni. **A prática educativa: como ensinar**. Tradução: ROSA, Ernani F. da F. Porto Alegre: ArtMed, 1998.