PARTE II:

GOVERNANÇA E LEGISLAÇÃO URBANA

CAPÍTULO 4

INSTITUCIONALIDADE E GOVERNANÇA NA TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA: LEGISLAÇÃO E GOVERNANÇA URBANAS

Marco Aurélio Costa[1]
Cesar Buno Favarão[2]

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2016 possui marcas temporais e agendas importantes no campo das discussões sobre o urbano, não apenas no Brasil, mas em nível global. No Brasil, o Estatuto da Cidade completa quinze anos de vigência, em um ano de eleições locais em que a agenda urbana deve ocupar os debates na esfera pública. No começo do ano, o então ministro das Cidades, Gilberto Kassab, fez o lançamento do ciclo de realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, que será finalizado com a realização, em 2017, do evento nacional, em Brasília.

Internacionalmente, a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) propõe um novo pacto global: a chamada Nova Agenda Urbana, revelando uma construção política intensa, marcada por disputas semânticas e conceituais que revelam conflitos com importantes repercussões e implicações nas agendas políticas de cada país signatário do documento final resultante do processo de organização e realização da conferência.

Essas agendas são o fio condutor das reflexões reunidas neste livro, como vimos na apresentação da publicação.

Neste capítulo, em particular, o desafio, no âmbito do escopo deste livro, consiste em produzir uma reflexão que debata os elementos centrais de um dos *policy papers* que subsidiaram a construção da Nova Agenda Urbana: legislação e governança urbanas. O desafio traduz-se em um exercício de reflexão que procura

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

2. Mestre em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e pesquisador-bolsista no projeto *Governança Metropolitana no Brasil* do Ipea. *E-mail*: <cesar.favarao@ipea.gov.br>.

olhar para a experiência de implementação do Estatuto da Cidade (em um balanço tentativo desses quinze anos de sua vigência) e de imaginar, propor e refletir, ainda que de forma provocativa, sobre os caminhos a se percorrer para avançar na agenda da reforma urbana no Brasil, a partir deste balanço, em diálogo com o debate em torno da Nova Agenda Urbana.

Considerando que o tema deste capítulo encontra-se em estrito diálogo com a dimensão jurídico-institucional, a questão de fundo aqui tem a ver com a potência desta dimensão e de seus instrumentos. Neste sentido, não se trata apenas de fazer um balanço do Estatuto da Cidade em si, analisando alguns aspectos de sua implementação (pressupondo aqui a necessidade de se implementar a lei, a partir do início de sua vigência), mas de, nessa análise, refletir sobre as possibilidades e os limites de um marco legal desse tipo. Afinal, os quinze anos de vigência do Estatuto da Cidade devem ser celebrados? Os instrumentos da política urbana que ele propõe são, efetivamente, ferramentas de uma agenda de reforma urbana? Se sim, em qual medida e qual sua potência? Como essa experiência recente dialoga, alimenta-se e pode contribuir com a construção da Nova Agenda Urbana – e, posteriormente, se fortalecer a partir dos resultados gerados na Habitat III?

Nessa pequena contribuição ao debate, este capítulo é composto por cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 relata a recente trajetória da construção da política urbana no Brasil sob a perspectiva dos esforços em torno da implementação do Estatuto da Cidade, enfatizando as atividades de capacitação e orientações levadas a cabo pelo Ministério das Cidades (MCidades), desde sua instituição, sob o acompanhamento do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), e a partir de suas resoluções. Nessa seção, especial ênfase é dada aos vínculos existentes entre as agendas nacional e internacional, notadamente no âmbito da Habitat II. A seção 3 faz uma análise da construção da política e da gestão urbana, em diálogo com a trajetória institucional trazida pela seção 2. O foco é a discussão em torno da agenda da reforma urbana e das expectativas que informavam os processos de natureza institucional. Nessa seção, recupera-se uma análise da experiência dos planos diretores, tidos como sendo o principal instrumento da política urbana na esfera municipal, o que é feito a partir de uma pesquisa promovida pelo próprio ConCidades, e que fez um balanço da elaboração e da implementação desse instrumento. Na seção 4, busca-se sistematizar uma análise da dimensão jurídico-institucional, articulando-a com as possibilidades presentes para a governança urbana, tentando vislumbrar janelas de oportunidade que possam contribuir para avanços que alimentem, impulsionem e revigorem a agenda da reforma urbana. Por fim, a seção 5 traz alguns apontamentos finais.

2 O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL: INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS, O DIÁLOGO COM A HABITAT II E A CONSTRUÇÃO (TENTATIVA?) DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

A construção de um novo marco normativo para a questão urbana, no Brasil, associa-se ao processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a realização das eleições presidenciais no ano seguinte. Com o fim do regime autoritário, inicia-se o que, de certa forma, foi uma retomada de agendas políticas que havia sido negligenciadas ou tratadas de forma centralizada e tecnocrática durante o período do regime militar, no caso, em especial, a agenda da reforma urbana.

Mesmo antes da Constituição Federal de 1988, experiências locais inovadoras (que também se fizeram presentes na Habitat II) já entravam na cena urbana brasileira, como é o caso do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), concebido, já em 1987, no município do Recife, inspirador de diversas experiências locais e da própria Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).[3]

Na esteira da redemocratização, as políticas sociais e urbanas ganharam destaque na agenda política e foram incorporadas, ainda que demandando um enorme esforço de regulamentação posterior – reflexo das disputas ali presentes –, na nova Constituição Federal.

E assim o foi com o capítulo sobre a política urbana que viria a ser regulamentado treze anos depois de promulgada a Constituição Federal, com a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), que pretendia oferecer os pilares da política urbana nacional e as diretrizes e os instrumentos para que a agenda da reforma urbana se atualizasse, de modo que as cidades e a propriedade privada pudessem cumprir sua função social e que o poder público, em suas diversas esferas, pudesse promover a gestão urbana em bases participativas, garantindo meios e recursos para produzir cidades socialmente justas, economicamente eficientes e ambientalmente sustentáveis. Esse era o plano!

O efervescente momento jurídico-institucional desse período inicial da redemocratização brasileira coincidiu com a agenda da II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istanbul, Turquia, em 1996.

3. "Tido como referência para a urbanização de favelas, o Prezeis provocou um redirecionamento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e habitacional no Brasil. O projeto de lei que criou o Prezeis partiu do movimento popular e da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife. Versava sobre o processo de regularização urbanística e fundiária do Recife para garantir o direito à moradia. (...) Nesse contexto, a participação dos diversos representantes de segmentos da sociedade organizada na concepção dos Prezeis iniciava um importante modo de elaboração das políticas públicas municipais a partir da Constituição de 1988" (Criado..., [s.d.]).

Houve uma marcante participação brasileira na Habitat II, seja na delegação oficial, seja na representação de governos subnacionais, seja, ainda, na participação das organizações não governamentais (ONGs) e dos movimentos sociais.

Vale destacar, em especial, a participação de representantes de governos locais que foram mostrar ao mundo, por meio de distintos registros, experiências que estavam sendo desenvolvidas em cidades brasileiras. O "ligeirinho", projeto de transporte público desenvolvido em Curitiba, foi levado para Istanbul, com a exposição de uma de suas estações; em um outro registro, as experiências embrionárias de orçamento participativo, que vinham sendo implantadas em Porto Alegre desde 1988, também foram apresentadas e debatidas em Istanbul. O Brasil levou novidades à Habitat II.

O documento final da conferência afirmou a necessidade de provisão de moradias adequadas para todos, de se assegurar o desenvolvimento sustentável dos assentamentos precários como condição para qualidade de vida, e de garantir a participação democrática. A Habitat II reconheceu a importância dos governos locais para o debate das questões urbanas, tanto que, pela primeira vez nas Nações Unidas, foram convidados a participar e oficialmente a se manifestar sobre a proposta final da declaração e do Plano de Ação Habitat (Agenda Habitat), em um comitê específico, o Comitê II (Alves, 2001).

Entretanto, houve um movimento de retroalimentação entre a participação brasileira e a conferência: a Habitat II, de certa forma, contribuiu para fortalecer politicamente a agenda urbana brasileira, seja ao dar visibilidade para experiências locais que estavam sendo repercutidas no mundo, seja no sentido de criar um ambiente político favorável à regulamentação do capítulo da política urbana. Em meio a este ambiente de novas ideias e experimentações, pode-se afirmar que os anos 1990 assistiram a um resgate e a uma valorização da agenda e da reforma urbana.

Em 2001, cinco anos depois da Habitat II, foi realizada uma sessão especial para avaliar a implementação das decisões da Habitat II, denominada Istambu+5. Nessa conferência, foi também aprovado um documento político, a *Declaração do Milênio para os Assentamentos Humanos*, em que a comunidade internacional renovou os compromissos políticos e reconheceu a importante contribuição dos governos locais, por meio da cooperação e da parceria entre governos – em diferentes níveis – e sociedade civil, para implementar a Agenda Habitat (Fernandes, 2003).

A efervescência dos debates sobre a agenda urbana internacional (Agenda Habitat II) encontra sinergia com temas urbanos em discussão no Brasil, pelo reconhecimento expresso na Constituição do direito à moradia[4] e a regulamentação do capítulo urbano da Constituição Federal.

4. Reconhecido pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

Os anos 2000, na esteira desse processo, foram anos de institucionalização e regulamentação de diferentes aspectos dessa agenda. Já em 2001, cinco anos após a Habitat II, o Brasil apresenta inovações jurídicas, com a sanção do Estatuto da Cidade, que "estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental" (Brasil, 2001).

O Estatuto da Cidade assenta-se no reconhecimento de uma agenda de direitos, que tem, no *direito à cidade*, sua síntese, por meio da qual diversos direitos objetivos e difusos associam-se – direito à moradia, direito à infraestrutura urbana, direito à terra, direito ao trabalho, direito à cultura, entre outros –, e que deveria ser efetivado por meio de uma gestão urbana participativa, que envolveria os diversos segmentos sociais e agentes econômicos e políticos.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, em 2002, trouxe força adicional à agenda (da reforma) urbana. Em 2003 foi criado o MCidades, sob a liderança inicial do ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, que havia patrocinado a experiência inovadora do orçamento participativo, desde 1988. Nesse seu momento inaugural, o MCidades assume como missão a implementação do Estatuto da Cidade e a construção de uma política urbana para o país. A agenda da reforma urbana ganha força e centralidade.

Já nesse momento, em 2003, inicia-se a construção dos ciclos das Conferências da Cidade, a partir de um modelo de perfil vertical federativo que traz também a estruturação da participação social por meio das representações dos diferentes segmentos sociais. Passam a ser realizadas conferências municipais, microrregionais e estaduais, que, em resposta aos insumos e às orientações propostas pelo MCidades (e pelo ConCidades), levam agendas, propostas e delegados dos diferentes segmentos sociais para a conferência nacional, na qual pactuam-se as propostas que irão orientar a implementação da política de desenvolvimento urbano do país, que será executada pelo MCidades, sob a supervisão/acompanhamento do ConCidades, instituído em 2003 e eleito nos ciclos das Conferências das Cidades (box 1).

BOX 1
Um breve histórico sobre o ciclo das conferências nacionais

Em acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade – as quais definem que a construção de uma política de desenvolvimento urbano deve ser pensada a partir da participação social –, foi estabelecido o sistema de Conferências das Cidades. Além da efetivação da participação democrática, as conferências tendem a aproximar as ações dos governos à realidade social local e captar as especificidades dos diferentes territórios. Ao todo, foram realizadas cinco Conferências das Cidades que tiveram notável importância na concretização de objetivos gerados a partir da luta pela reforma urbana e da difusão do princípio da universalização do *direito à cidade*.

A Conferência das Cidades, segundo Santos Junior, Silva e Sant'Ana (2011) configura-se como o principal instrumento para garantia da gestão democrática e promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Prevista no Artigo 43 do Estatuto da Cidade, a conferência é um evento de abrangência nacional, tido como maior evento no que diz respeito à discussão sobre a política urbana e a deliberação de resoluções que traçam as diretrizes sobre a política urbana. Sua organização também objetiva a sensibilização e a mobilização das cidades para o enfrentamento dos problemas urbanos, induzindo a participação direta de diferentes segmentos sociais.

Na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, estabeleceram-se os parâmetros para uma PNDU, com o intuito de promover a integração das políticas setoriais, o princípio para fundamentação do direito à cidade e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e à acessibilidade. Ressalta-se, também, o fortalecimento do viés da governança baseada na gestão descentralizada e democrática, com acesso a informação e participação social.

Na 2ª Conferência Nacional das Cidades, em 2005, foram aprovados o princípio da gestão democrática, da participação social e do controle social e as diretrizes das políticas de planejamento urbano, bem como a estrutura e os instrumentos da política regional e metropolitana.

Na 3ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2007, o debate centrou-se nas temáticas referentes aos avanços na PNDU, a construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano e a criação de uma política de regularização fundiária, além da criação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.

Na 4ª Conferência Nacional das Cidades, de 2010, foi realizado um balanço das conquistas e dos desafios ao longo do processo de construção da PNDU, que acabou culminando na demanda por avanços nos resultados já existentes, assim como na reinvindicação pela criação de conselhos nos estados e municípios.

Por fim, na 5ª Conferência Nacional das Cidades, em 2013, aprovou-se a proposta do sistema nacional de desenvolvimento urbano, com objetivo de promover a integração das políticas de desenvolvimento urbano com as políticas sociais e econômicas, bem como realizar a articulação com os diversos entes federados. Destaca-se, ainda, a oficialização do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) e as propostas para articular o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) com as políticas de desenvolvimento urbano.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades está programada para ocorrer do dia 5 ao dia 9 de junho de 2017, em Brasília. A conferência será precedida por etapas preparatórias que consistem na realização das conferências municipais que ocuparão praticamente todo o primeiro semestre de 2016, e as conferências estaduais e do Distrito Federal, programadas para o período entre 1º de novembro de 2016 a 31 de março de 2017.

Elaboração dos autores.

A história da própria criação e consolidação do MCidades merecia, por si só, um relato exclusivo, mas isso foge aos objetivos dessa reflexão. Em um relato e em uma análise da trajetória institucional do MCidades, haveria que se registrar que são muitas as análises críticas que dão conta de um esvaziamento da agenda da reforma urbana, bem como da fragmentação da política urbana, refém de agendas setoriais que também se fortaleceram e que são responsáveis pela execução de parte considerável da política setorial urbana – dividida entre habitação (que se manteve sob o comando do Partido dos Trabalhadores – PT), saneamento básico e mobilidade urbana.

Nesse breve histórico da implementação do Estatuto da Cidade e de estruturação de uma política urbana para o país, cabe, ainda assim, registrar que a partir daquele momento inaugural, o MCidades passou por várias mãos e partidos políticos. As agendas, ao longo desses últimos treze anos, mudaram e

tiveram ênfases um tanto quanto fluidas, e a integração das políticas setoriais, pelas quais respondem as secretarias nacionais do MCidades, permaneceu como uma promessa de difícil realização.

Além disso, ainda que sem a pretensão de se aprofundar nessa discussão sobre a(s) trajetória(s) do MCidades, diversos registros podem ser feitos desse histórico, notadamente no que tange ao processo de implementação do Estatuto da Cidade. Entre estes registros, destaca-se o esforço empreendido pelo MCidades no sentido de orientar e apoiar a elaboração dos planos diretores participativos, em uma campanha que conseguiu mobilizar os governos de municípios que se enquadravam nos critérios de obrigatoriedade de elaboração e aprovação desse instrumento de política urbana.

Executando o que definia a Resolução nº 15/2004 do ConCidades, o MCidades, em outubro de 2006, lançou uma campanha nacional e uma cartilha voltadas para orientar municípios e atores sociais, traduzindo, em uma linguagem mais simples, tanto as normativas emanadas pelo ConCidades (em especial as duas resoluções de 2005 que tratavam do processo de elaboração e do conteúdo mínimo dos planos diretores – resoluções nºs 25 e 34) quanto as reflexões técnicas que já tinham sido objeto de uma publicação de 2004, de autoria da equipe do MCidades.[5]

Em 2010, nova publicação patrocinada pelo MCidades tem como objetivo consolidar o entendimento de aspectos técnico-normativos constantes na legislação, por meio da publicação do Estatuto da Cidade comentado.

Para além das discussões e orientações relativas ao instrumento do plano diretor, as ações de capacitação promovidas pelo MCidades, por meio da plataforma *web* Capacidades (disponível em: <capacidades.gov.br>), também vêm, ao longo desses anos, produzindo e disponibilizando publicações, que abarcam temas considerados como relevantes para a PNDU. Destacam-se, desse conjunto, as publicações que tratam dos demais instrumentos de política urbana e, também com alguma frequência, o material que tem como foco o tema das chamadas *áreas centrais* e também do *cadastro técnico multifinalitário*.

Com efeito, o Estatuto da Cidade ofereceu, como será visto na seção seguinte, o amparo legal para a utilização de diferentes instrumentos potencialmente importantes para a agenda da reforma urbana, cuja implementação traduziu-se em um processo ainda inconcluso.

Nesse sentido, o esforço de capacitação e consolidação de entendimentos e interpretações acerca da natureza e das formas de operacionalização desses instrumentos tem sido foco das ações do MCidades, como demonstram as publicações

5. Ver, a respeito, Confea e Brasil (2004).

que versam sobre as zonas especiais de interesse social, sobre a aplicação e utilização do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como ferramenta financeira da gestão urbana, sobre as operações urbanas, sobre a outorga onerosa do direito de construir e sobre o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios.

As inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, portanto, deram segurança jurídica para municípios que vinham utilizando alguns desses instrumentos para promover uma gestão urbana alinhada com o conceito de direito à cidade e aos princípios da função social da propriedade e da cidade, mas implicam a ocorrência de um processo marcado por uma trajetória dinâmica e que passa a sofrer interferências nas agendas em disputa e ressignificação à medida que se consolidam (o que demonstra a dialética destes processos), como se tenta argumentar nas seções seguintes deste capítulo.

Ainda que menos breve do que inicialmente imaginado, mas nem por isso menos impreciso e parcial, o que este relato procurou mostrar, introduzindo este capítulo sobre a dimensão institucional em diálogo com a questão da governança, é que, após o processo de (re)democratização do país, a construção de uma política urbana passou a ter destaque na agenda política e nas políticas públicas governamentais do país, em uma trajetória que não é linear, evolutiva, mas que, na sua dinâmica, traz elementos importantes para se fazer um balanço desses últimos quinze anos de vigência do Estatuto da Cidade e para se pensar no que pode vir a ser a "tropicalização" da Nova Agenda Urbana no país.

3 AS MUDANÇAS NA GESTÃO URBANA BRASILEIRA E A EXPERIÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES (PARTICIPATIVOS)

As mudanças na gestão e na política urbana brasileira que conformaram as bases para o sistema institucional e normativo atual emergiram ainda nos anos 1980, com a proposta da reforma urbana conduzida por intelectuais que retomavam os ideais reformistas dos anos 1960 (Ribeiro, 2003) e pelos movimentos sociais que atuavam na questão urbana. Até a Constituição Federal de 1988 não havia previsão constitucional sobre as questões urbana no Brasil: as cidades cresceram sem atribuição constitucional de suas competências administrativas e jurídicas.

A solução legal para as controvérsias das cidades, até então, repousava na interpretação dos problemas urbanos sob o marco do Código Civil de 1916, no qual predominava a concepção individualista e do direito de propriedade imobiliário urbano sob o paradigma liberal (Fernandes, 2001).

As consequências da ausência de marcos jurídicos das cidades para o crescimento urbano impactaram significativamente o processo de ocupação do território e o desenvolvimento social e econômico nas cidades.

Entretanto, o caráter centralizado e tecnocrático das políticas para o desenvolvimento e o planejamento urbanos, além de atuar seletivamente no espaço, acentuando ainda mais as desigualdades socioespaciais, tendia a escamotear a origem dos problemas urbanos.

No processo de (re)democratização do país, a principal linha de argumentação dos reformistas, nascidos no bojo do fracasso dos modelos de planificação do Estado militar desenvolvimentista (Ribeiro e Cardoso, 2003), ancorava-se na ideia de que os problemas urbanos eram decorrentes da lógica de apropriação privada dos benefícios gerados com a intervenção pública; uma linha que desmistificava a concepção dominante no período autoritário, em que os problemas urbanos eram atribuídos à dinâmica demográfica crescente (Ribeiro, 2003).

Ribeiro (2003) destaca três pontos que constituíam o cerne do novo padrão de política almejado pelo movimento da reforma urbana:

a) instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de exercício da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da ação governamental;

b) fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

c) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares, submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana (Ribeiro, 2003, p. 14).

A ideia, portanto, era de instaurar um novo padrão de política pública, fundada no controle democrático e público do desenvolvimento urbano. Para tanto, seria necessário o estabelecimento de um sistema institucional e normativo capaz de regular a dinâmica de construção do espaço urbano, dando um novo conteúdo político à apropriação dos objetivos técnicos e infraestruturais (Santos, 1996).

A Constituição Federal de 1988 significou uma inflexão no que diz respeito à política urbana brasileira. Como reflexo da demanda dos movimentos reformistas e dos movimentos socais, a política urbana passou a preconizar a gestão democrática e participativa da cidade e a incorporar o conceito/agenda da *função social da propriedade*. Em que pese parte das propostas apresentadas pelos movimentos sociais como emenda popular pela reforma urbana, durante a Assembleia Nacional

Constituinte, não terem sido acatadas em sua plenitude, elas tiveram um papel importante na elaboração do capítulo sobre política urbana.

Além disso, refletindo o processo de democratização, houve uma valorização do papel da esfera municipal na gestão urbana, ao se atribuir aos municípios a condição de principais atores na promoção do desenvolvimento urbano. Tal valorização reflete o entendimento singular da Constituição Federal brasileira, segundo o qual o município é reconhecido como um ente federado.

A Constituição Federal estabeleceu, ainda, a competência da União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Artigo 21, inciso XX) e de legislar concorrentemente com os estados e o Distrito Federal sobre direito urbanístico (Artigo 24, inciso I), conferindo a competência aos municípios de legislar sobre assuntos locais e suplementarmente às legislações federal e estaduais, no que couber (Artigo 30, incisos I e II).[6]

Dessa forma, o texto constitucional atribuiu ao município o papel de executor da política urbana, estabelecendo, contudo, competências também à União e aos estados para promoção do sistema de desenvolvimento urbano, reforçando a construção de um federalismo cooperativo singular, mas de difícil efetivação, que trouxe diversos desafios, aos quais retornaremos mais adiante e que são objeto de análises presentes em outros capítulos deste livro.

Ainda segundo o texto constitucional, as cidades e a propriedade imóvel devem atender à *função social* em proveito dos seus habitantes. Segundo o que propõe o Artigo 182 da Constituição Federal, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, devendo ser elaborado e implementado em municípios de população superior a 20.000 habitantes e também em municípios metropolitanos ou de interesse turístico.

É curioso observar que essa é a única passagem da Constituição Federal na qual se estabelece, ainda que indiretamente, uma tipologia de municípios, reconhecendo-se que aqueles com população inferior a 20.000 habitantes não "necessitariam" de uma política urbana efetiva (em que um plano diretor define os parâmetros para cumprimento da função social da cidade) e reconhecendo, também, a especificidade dos municípios metropolitanos, refletindo a singularidade das relações socioeconômicas que se dão no espaço metropolitano.

Esse quadro desdobrou-se em iniciativas no âmbito institucional e normativo brasileiro. A criação do MCidades, em 2003, abordada na seção anterior, foi o corolário desse movimento; sua criação favoreceria a integração da gestão das

6. Disponível em: <http://goo.gl/bUunSw>.

políticas setoriais de desenvolvimento urbano e a criação de um sistema de gestão participativa, composto pelo ConCidades e pelas Conferências das Cidades.

Já no plano normativo, além dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, destaca-se principalmente o fortalecimento do plano diretor. Neste sentido, este instrumento passou a ser a peça central para orientar a minimização do quadro da desigualdade urbana no âmbito municipal, e que, após o estabelecimento do Estatuto da Cidade, adquiriu um caráter de elaboração menos burocrático e tecnocrático, para um formato passível de maior intervenção da sociedade civil organizada (Ribeiro e Cardoso, 2003).

Em um balanço sobre a experiência de elaboração dos planos diretores participativos nos municípios brasileiros, Santos Junior, Silva e Sant'Anna (2011) consideram que o Estatuto da Cidade formalizou o ideário de participação popular, com o estabelecimento de um sistema de gestão participativa – em contraposição à tradição clientelista e excludente das políticas sociais herdadas com o período militar, oferecendo subsídios importantes para aplicação dos instrumentos da política urbana, bem como para a construção dos planos diretores, no sentido de orientá-los de forma coerente com a questão da função social da cidade e da propriedade.

Como abordado anteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, veio a consagrar os importantes esforços dos movimentos pela reforma urbana no Brasil. Além da criação de instituições capazes, em tese, de dar vazão ao aspecto democrático e participativo no processo de planejamento e governança das cidades, a criação do Estatuto da Cidade ofereceu aos municípios brasileiros uma série de instrumentos com o intuito de induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana, realizar a regularização fundiária e democratizar a gestão urbana.

Dez anos após a implementação do Estatuto da Cidade, o livro organizado por Santos Junior e Montadon (2011), intitulado *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, aparece como um importante registro de avaliação crítica a respeito da implantação dos planos diretores, no período recente (pós-Estatuto da Cidade). O livro traz uma síntese das principais experiências dos planos diretores implementados pelos municípios brasileiros e destaca alguns pontos interessantes para reflexão acerca de seu funcionamento após à "guinada" ao sentido democrático e participativo, bem como apresenta os principais desafios a serem superados para que os planos diretores tenham maior efetividade (box 2).

BOX 2
Síntese dos desafios para o planejamento urbano

1) Mudança de cultura na gestão das cidades – superação do pragmatismo na execução das políticas urbanas e maior controle social e processos participativos associados ao plano diretor.
2) Superar os conflitos em torno da posse de terra e regulação do uso do solo para enfrentamento da desigualdade social.
3) Superar as fragilidades técnica e política que são entraves para a efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade em grande parte dos municípios brasileiros.
4) Articulação dos planos diretores com os programas federais para o desenvolvimento de infraestrutura e articulação das políticas setoriais nos níveis locais e regionais.

Fonte: Santos Junior e Montadon (2011).
Elaboração dos autores.

O trabalho destaca o amplo movimento de incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e a elaboração dos planos diretores por um grande número de municípios, reflexo de programas governamentais associados ao MCidades, tais como o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*.[7]

Essas campanhas foram desenhadas, assumindo a dificuldade de resolução dos problemas urbanos exclusivamente por parte dos municípios que, muitas vezes, não possuem recursos administrativos e técnicos adequados para o exercício do planejamento urbano, além de uma cultura participativa deficiente (Santos Junior, Silva e Sant'Anna, 2011). Tendo isto em vista, tais iniciativas visaram dar apoio e fortalecer aspectos técnicos e institucionais dos municípios, referindo-se, principalmente, às áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional.

No entanto, apesar desse contexto de proliferação dos planos diretores,[8] não se pode deixar de lado alguns aspectos críticos referentes à incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade nesses planos. Notou-se, em alguns casos, um tipo de internalização dos conceitos e das ideias do Estatuto da Cidade de maneira superficial, apenas transcrevendo partes do texto legal. Quando não, os instrumentos foram incorporados de maneira desarticulada ao plano urbanístico; tais instrumentos, muitas vezes, são forjados de maneira a não considerarem a relação com o território e a capacidade de gestão do município.

Alguns pontos levantados pelo trabalho como um balanço da aplicação dos planos diretores, após dez anos de sua implementação, encontram-se a seguir:

7. O Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana pode ser entendido como a expressão de uma nova cultura de planejamento urbano no Brasil. Instituído pela Secretária Nacional de Programas Urbanos (SNPU) – órgão criado no âmbito do MCidades –, o programa objetivou dar apoio à complexa tarefa de efetivação de uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade. Já a campanha nacional *Plano Diretor Participativo: cidade de todos*, também idealizada no âmbito do MCidades, foi instaurada no período entre 2005 e 2006, e teve como objetivo capacitar e sensibilizar setores e agentes governamentais e da sociedade acerca da importância da realização dos planos diretores municipais.
8. Ver dados em Santos e Montadon (2011, p. 30, 32 e 33).

- inadequação da regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, sobretudo no que se refere à *autoaplicabilidade* e à *efetividade dos instrumentos*. No caso das zonas especiais de interesse social, por exemplo, é um instrumento que exige adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, sem as quais o instrumento perde efetividade. Muitas vezes a maneira como os instrumentos devem incidir sobre o território está disposto de maneira deficiente nos planos;
- *instrumentos e diretrizes inadequadamente demarcados no território*: falta de clareza na representação – sobretudo, por meio de mapas – da configuração espacial de como cada porção do território cumpre sua função social;
- estabelecimento, definições, diretrizes e objetivos relacionados à *política de habitação* de pouca efetividade e inexistência de estratégias socio-territoriais de enfrentamento da *questão habitacional*. Por exemplo: a não articulação entre política habitacional e o orçamento municipal; os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade não atrelados à política habitacional (IPTU progressivo, parcelamento compulsório, outorga onerosa do direito de construir etc.); o baixo número de planos diretores com programas específicos voltados para a moradia popular;
- fragilidade na construção de diretrizes, objetivos, instrumentos e programas que viabilizem o acesso da população aos serviços de saneamento: poucos municípios formulam estratégias para a *política de saneamento ambiental*, especialmente diante da dificuldade de os municípios assumirem a gestão dos serviços de saneamento, relegando a atividade às concessionárias estaduais e às empresas privadas;
- na *questão da mobilidade e do transporte*, apesar da incorporação de diretrizes voltadas para o melhoramento da integração entre diferentes modais, percebeu-se um tratamento insuficiente referente aos tipos de transportes não motorizados. Além disso, há uma notória restrição do tema da acessibilidade: preocupa-se com a criação de infraestrutura e a eliminação de barreiras para a população com deficiência; no entanto, desconsidera outras situações de restrição ao acesso à infraestrutura urbana – por exemplo, para as camadas mais pobres e periféricas;
- no que se refere à *questão ambiental*, há pouca efetividade e inovação nos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para estratégias de ordenamento territorial baseadas nos princípios da sustentabilidade, além de pouca exigência referente às licenças ambientais para empreendimentos com impacto no meio ambiente e na estrutura urbana. De forma geral, a questão é tratada de maneira segmentada e desvinculada das políticas de ordenamento territorial e políticas urbanas;

- na *questão metropolitana*, constataram-se dificuldades de articulação entre os diferentes entes federativos, com certa tendência em articulações de cunho vertical – municípios relacionando-se diretamente com os estados ou a União – em detrimento da articulação horizontal entre os próprios municípios. De forma geral, o problema passa pela falta de atribuições das atividades dos estados que seja capaz de articular um planejamento municipal atrelado à questão metropolitana;
- necessidade de aprofundar a discussão nos municípios acerca da *gestão democrática* e conferir maior efetividade aos canais de participação, sobretudo no sentido de incluir segmentos populares nos processos decisórios.

Não obstante essa análise bastante crítica, os autores salientam que muitos planos avançaram na relação entre estratégias de desenvolvimento urbano e dinâmicas locais, contemplando a perspectiva da função social da propriedade em consonância com os segmentos sociais.

De certa forma, no que tange à análise da efetividade desse instrumento, ainda que o balanço não seja a rigor positivo, ou seja, ainda que se reconheça os seus limites e que se deva rever falsas expectativas que tinham sido nele depositadas, também não parece ser o caso de desconsiderar as possibilidades que ele representa.

Nesse sentido, há que se avaliar a potência dos governos locais no país e as dificuldades técnicas e institucionais com as quais essa esfera de governo se depara. É notório o avanço no sentido da descentralização e da ampliação das competências legais transferidas, mas os recursos para operar as políticas não foram necessariamente gerados ou transferidos, sobretudo no que diz respeito à política urbana.

Há problemas, neste sentido, no campo do fortalecimento institucional, no acesso a recursos técnicos e financeiros, notadamente nos pequenos municípios, e também no eixo relativo à participação social, à transparência e à *accountability*.

Evidentemente, uma análise mais rigorosa deve considerar essas dificuldades cotejando-as com a tipologia dos municípios brasileiros. Os principais centros urbanos e núcleos metropolitanos possuem melhores estruturas e recursos para operar a política urbana no nível local, sendo que alguns poucos possuem, por exemplo, capacidade de captar recursos extrafiscais. Entretanto, nas próprias regiões metropolitanas, núcleos populosos que se configuram como cidades-dormitório lidam com restrições e dificuldades muito maiores, ainda que abriguem boa parte da demanda por habitação e por infraestrutura social e urbana (esses municípios, por exemplo, se reconhecem como conformando um grupo específico de municípios, o G100, como se identificam os municípios vulneráveis que participam da Frente Nacional dos Prefeitos). E há ainda os centros intermediários e os pequenos municípios, em que a maioria se depara com muitas dificuldades

estruturais e restrições para lidar com a política urbana, em geral, e com a política habitacional, em particular, revelando a fragilidade desses atores em fazer sobrepor a lógica do planejamento territorial integrado sobre a lógica dos interesses privados e mercantis.

Há que se reconhecer que no curto período democrático experimentado a partir da Constituição Federal de 1988, tentativas de estruturação da política urbana no país foram realizadas e produziram efeitos normativos, institucionais e formais. Mas não é exagero dizer que essa é uma construção ainda incipiente. O princípio do direito à cidade, em suas interações com a política urbana, ainda não produziu os efeitos esperados, seja em termos da construção de cidades instituídas sob a perspectiva do valor de uso, como espaços de encontro, sociabilidade e inclusão, seja no sentido de se produzirem cidades em que se observa uma integração articulada, planejada, das políticas sociais, urbanas e ambientais e das intervenções públicas e privadas no território.

Nesse sentido, os desafios para a governança urbana têm a ver com como lidar com lógicas e interesses em disputa no território, desafio que ganha amplitude quando se observa as fragilidades institucionais existentes, as limitações no tripé transparência-participação-*accountability* e as estratégias e dinâmicas de atuação dos agentes privados, notadamente na produção do espaço.

4 POLÍTICA URBANA E GOVERNANÇA: EVIDÊNCIAS DO *FRONT*

Por analogia, seria possível fazer a mesma análise e se chegar a conclusões similares àquela que se chegou na seção anterior, ao se analisar a experiência dos planos diretores, enquanto norma legal orientadora e ordenadora da política urbana municipal, ao se analisar o Estatuto da Cidade, enquanto norma que estabelece as diretrizes e os princípios da política de desenvolvimento urbano do país. O quadro 1 traz o conjunto de instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade.

Para além da análise da efetividade desses instrumentos, o que se busca compreender são os limites e as possibilidades das peças legais para se promover uma gestão urbana que contribua para a efetivação do direito à cidade.

Diversos estudos têm privilegiado a análise de efetividade dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade, seja dos instrumentos que deveriam possibilitar o financiamento do desenvolvimento urbano, tal como fazem os capítulos apresentados por Pedro Humberto (capítulo 8) e Rodrigo Orair (capítulo 9) nesta publicação, seja dos instrumentos voltados para a gestão do uso do solo, em suas diversas possibilidades.

QUADRO 1
Instrumentos destinados à indução do uso e à ocupação do solo no Brasil

Instrumentos	Descrição
Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	Esse instrumento visa induzir a ocupação de áreas urbanas com reconhecida infraestrutura instalada e que se encontra subutilizada. Para sua aplicação é necessário identificar, na cidade, em quais zonas incidirá o instrumento, além de definir o critério de subutilização no plano diretor ou em lei dele decorrente. Sua aplicação não deve estar desarticulada com outros instrumentos previstos no estatuto, na medida em que este instrumento é o primeiro ato para a utilização de instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.
IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	O IPTU progressivo no tempo é aplicado quando o prazo estipulado pela aplicação do parcelamento, da edificação e da utilização compulsórios não é observado. O princípio é a majoração das alíquotas do IPTU no prazo de cinco anos consecutivos, observado o limite máximo legal de 15%. Caso o proprietário do imóvel não dê a utilização prevista no plano diretor no prazo, o município poderá manter a cobrança até que seja dada utilização ao imóvel ou até a sua desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública. A aplicação do conjunto dos instrumentos – parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – não tem finalidade arrecadatória.
Direito de preempção	O direito de preempção consiste no direito de preferência do município para aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação entre particulares, em áreas indicadas em lei baseada no plano diretor, cuja finalidade seja para regularização fundiária, execução de programas habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento da expansão urbana, implantação de equipamentos públicos comunitários, de espaços públicos de lazer, de unidades de conservação ou para proteção de outras áreas de interesse ambiental, histórico, cultural ou paisagístico.
Direito de superfície	Consiste no direito de utilizar o solo, o subsolo e o espaço aéreo de um dado terreno que pode ser outorgado pelo seu proprietário a terceiro, na forma de um contrato específico. O princípio de sua compreensão é a distinção entre a propriedade do solo e o seu uso, não havendo correspondência entre a figura do superficiário com a do proprietário. Após o término do contrato, o proprietário retoma a propriedade plena do seu bem.
Outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso	A outorga onerosa do direito de construir parte do princípio do solo criado consiste na possibilidade de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico estabelecido. Neste sentido, o plano diretor deve definir as áreas de incidência, além dos limiares de coeficientes pelo qual os proprietários podem construir, mediante contrapartida financeira. Analogamente, é possível a aplicação da lógica desse instrumento à alteração de uso do solo, em que a variação do valor do solo do uso correspondente consiste em sua base de cálculo.
Transferência do direito de construir	A relação entre o direito de propriedade e o direito de construir é base de aplicação desse instrumento. O potencial de construção do lote é transferível e alienável a outro localizado em determinada zona passível de recebimento de potencial construtivo. Sua aplicação restringe-se aos imóveis considerados necessários para fins de implantação de equipamentos urbanos comunitários, de preservação e destinados a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. O estatuto ainda prevê o benefício da transferência aos proprietários que doem o seu imóvel, ou parte dele, ao poder público, como forma de incentivo ao ato.
Operação urbana consorciada	O estatuto define a ocupação urbana consorciada como sendo um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo município, com a participação dos proprietários, dos moradores, dos usuários permanentes e dos investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Para viabilizar os investimentos públicos, é permitida a modificação de índices urbanísticos e das normas edilícias, alterando o previsto anteriormente em função da infraestrutura instalada e prenunciada pelo seu plano de operação, aprovado por lei específica. O arranjo legal e financeiro está correlacionado com o adiantamento de receita a partir da emissão de títulos e pela captura da mais-valia imobiliária por parte do estado. Neste sentido, a emissão de certificados de potencial adicional de construção (Cepacs), alienáveis em leilão pelo município e controlados pela Câmara de Valores Mobiliários, é responsável pela geração de receita a partir de um estoque construtivo definido na operação.

Fonte: Carvalho Junior e Lima Neto (2010).

A título de exemplo, vale citar o que Lívia Fioravanti (2015) afirma sobre as operações urbanas, ao analisar a operação urbana Vila Sônia, Butantã:

> tendo em vista as operações urbanas previstas ou já implantadas na metrópole paulistana, podemos afirmar que se constituem como uma grande e diversa "plataforma de exceção".

> Envolvem porções significativas das metrópoles e consolidam-se como um "guarda-chuva" de objetivos, diretrizes e projetos (com as ditas melhorias ambientais, urbanísticas, sociais) com o objetivo de dar continuidade aos negócios urbanos (Fioravanti, 2015).

Uma avaliação desse tipo é importante, não apenas porque busca avaliar a efetividade dos instrumentos, mas sobretudo porque procura investigar a sua potência em situações aplicadas, específicas, revelando em que medida ele cumpre o papel para o qual foi inicialmente projetado, e em que medida ele tem como objetivo maior "dar continuidade aos negócios urbanos", por meio do qual se efetiva o papel da produção do espaço na atual etapa do capitalismo, em especial com seus elos com o sistema financeiro.

Esse tipo de abordagem, contudo, não é o foco desta reflexão. De modo um tanto quanto *naive*, interessa-nos compreender melhor a dimensão jurídico-institucional, de certa forma, para saber se há ou não o que se celebrar nesses quinze anos de Estatuto da Cidade.

Mais uma vez, de forma similar ao que se viu na análise dos planos diretores, e do que deve espelhar o conjunto de análise de leis de plano diretor que têm sido produzidas e (nem sempre fielmente) implementadas nos últimos anos, o que se dá para dizer é que a norma mobilizou e movimentou os atores sociais e os agentes econômicos e políticos.

A norma objetiva princípios e estabelece conceitos e ritos que devem ser observados em cada situação, em cada caso concreto, seja ao se elaborar um plano diretor, seja ao se propor uma operação urbana.

As experiências decerto têm demonstrado que a norma não é suficiente. No entanto, seria correto dizer que ela não é necessária? No plano municipal, não precisar elaborar um plano diretor, em conformidade com o que estabelecem as resoluções do ConCidades, a despeito de todas as fragilidades, inconsistências, graus de liberdade (e manipulação) existentes nos processos concretos, é melhor do que ter que cumprir todas essas "formalidades", mesmo que em boa parte dos casos a efetividade seja reduzida?

De forma similar, pode-se questionar: não é melhor ter o amparo jurídico-normativo do Estatuto da Cidade, mesmo que seus princípios, diretrizes e, sobretudo, instrumentos, em boa parte dos casos, não estejam cumprindo sua função precípua, do que não contar com esse acervo jurídico-institucional?

Diversos exemplos, como a própria operação urbana Vila Sônia, Butantã, ou diversos casos de planos diretores e legislações urbanísticas básicas (em especial, leis de parcelamento, uso e ocupação do solo), dão conta de processos que foram judicializados e que impediram, obstruíram ou dificultaram (eventualmente exigindo

ajustes nas propostas originais) a implementação de projetos que atendiam à função social da cidade e da propriedade.

Decerto há espaço para debate e há razões de sobra para um sentimento de frustração em face das expectativas iniciais acerca da potência do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos, mas seria muita ingenuidade acreditar que simples normas seriam capazes de operar transformações tão profundas em práticas espaciais.[9]

Dialeticamente, o que demonstra o sucesso das normas são os desafios que marcam a trajetória de sua implementação. No caso dos planos diretores, da legislação urbanística de regulação do uso do solo e da gestão urbana participativa, o exemplo trazido pela tese de João Telmo Oliveira Filho (2009) em relação ao caso de Porto Alegre ilustra, de um lado, como o setor incorporador e produtor de espaço precisou articular-se para construir uma estratégia para lidar com as instâncias participativas que conformavam arenas privilegiadas para decidir sobre o que se poderia ou não fazer na cidade. De outro lado, o trabalho mostra como estas arenas são permeáveis à influência e à atuação concertada dos agentes econômicos, que se apropriam da semântica e das estruturas de participação para fazer valer seus interesses de forma, ao final, legitimada pelos processos institucionalizados.

No caso do Estatuto da Cidade e de seus vários instrumentos de política urbana, o mesmo raciocínio pode ser feito: diversos exemplos demonstram como os instrumentos têm sido "úteis" na construção de projetos de intervenção que promovem, por exemplo, processos de gentrificação, o que, em tese, não concorre para os objetivos iniciais que levaram à elaboração e à aprovação do texto legal.

Ainda assim, em ambos os planos, seja na esfera local, seja na esfera nacional, o que fica claro é que a norma não basta, ainda que seja necessária e que passe a ser referência para os projetos de intervenção (e produção do espaço a ele associado), e que as discussões sobre a efetividade da norma devem enfocar as questões de governança, ou seja, efetivamente, tendo as normas como referência, como atores sociais e agentes econômicos e políticos articulam-se para fazer valer seus projetos, seus interesses.

As normas abrem campos de disputa, campos de possibilidade, que aqui e acolá são efetivamente ocupados e utilizados para fazer valer projetos voltados para a valorização das cidades como valor de uso ou para barrar e obstruir projetos que tão somente interessam-se pela cidade enquanto mercadoria, como valor de troca.

Mas a governança não está dada; ela é construída e encontra-se em construção em cada espaço-tempo, em cada momento, em cada lugar. No mesmo município, diferentes projetos e práticas espaciais divergentes podem ocorrer no tempo *t* e no

9. Para a noção de práticas espaciais, ver Costa (2008a; 2008b).

tempo *t*+1. A disputa pelos projetos de urbano estão permanentemente abertas, não cessam e seja no campo simbólico e semântico, seja no campo material, as forças de produção do espaço não adormecem, estão sempre à espreita, observando as oportunidades que se abrem para os negócios urbanos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão deste capítulo, vale aqui fazer um registro que dialoga, em boa medida, com o que já está apresentado no capítulo 6, de Ernesto Galindo, sobre a questão de nossa rede de cidades.

A gestão urbana encontra-se descentralizada, fragmentada em milhares de entes federativos autônomos, em um arranjo sem igual no mundo. Obviamente, a implementação do Estatuto da Cidade, de seus instrumentos, e a construção de uma política urbana que efetive o direito à cidade, é um desafio político-institucional de grandes proporções em um país que possui uma rede de cidades como a brasileira: dispersa, desigual/heterogênea e com milhares de municípios que denotam diversa (e em geral baixa) capacidade técnico-institucional.

Para a maior parte dos municípios, talvez a exceção de pouco mais de uma ou duas centenas de municípios, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos conformam um conjunto de difícil compreensão e de difícil aplicação nessas realidades.

Nessa imensa e absoluta maioria de municípios, planos diretores, quando elaborados, e instrumentos de política urbana, quando previstos nos planos, são uma mera formalidade, não mobilizam os atores sociais e sequer interessam aos agentes econômicos e políticos.

Esse quadro, contudo, diz mais sobre a rede de cidades e sobre os critérios para criação de municípios no Brasil, do que sobre a qualidade, a necessidade ou a efetividade do Estatuto da Cidade e dos instrumentos de política urbana.

Entretanto, no caso específico de municípios inseridos em regiões metropolitanas, em boa medida pela própria ausência do tema no Estatuto da Cidade (ver, a respeito, o capítulo 7 sobre a questão metropolitana), a desarticulação entre os planos municipais e entre estes e um planejamento metropolitano tem sido a regra no país, uma regra que produz a fragmentação da gestão do espaço metropolitano e que reduz as possibilidades de conformação de uma governança metropolitana que se ancorasse em uma espécie de cidadania metropolitana – ideia que é tanto agradável quanto descabida, uma vez que não há, no ordenamento jurídico-institucional brasileiro, a esfera política metropolitana.

Por fim, resgatando uma questão indireta e tangencialmente tocada neste capítulo, vale reforçar a agenda da gestão urbana participativa e a importância de se promover ações e programas que incentivem a participação social na

implementação da política urbana. Se a governança é o campo em que se efetivam o entendimento e o sentido da implementação das leis e dos instrumentos da política urbana, a participação é o mecanismo necessário para que o resultado dos processos e experiências concretos possa, em alguma medida, refletir o sentido que inicialmente orientou a proposição dessas normas e desses instrumentos. Uma participação qualificada favorece gestões e governanças democráticas, transparentes e mais alinhadas com a efetivação do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: Ibri, 2001.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

CARVALHO JUNIOR, P. H. B; LIMA NETO, V. C. Uso dos instrumentos tributários e dos instituídos pelo Estatuto da Cidade para financiamento da política urbana. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 853-897.

CONFEA – CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E ARQUITETURA; BRASIL. **Plano diretor participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Confea; MCidades, 2004.

COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. 2008a.

_____. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 89-113, ago.-dez. 2008b.

CRIADO o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), em Recife. **Cronologia do Pensamento Urbanístico**, [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/HKi9s4>.

FERNANDES, E. **Direitos urbanísticos e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, M. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

FIORAVANTI, L. M. Conflitos e estratégias de classe a partir de uma operação urbana. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (Orgs.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 185-208.

OLIVEIRA FILHO, J. T. **Cidade e democracia**: a participação popular no planejamento urbano – a experiência de Porto Alegre. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. p. 11-25.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. *In*: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. p. 103-118.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo/razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTADON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 13-26.