

O PLANO DIRETOR E AS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Helion França Moreira

**RIO DE JANEIRO
ABRIL 2008**

RESUMO

Este trabalho objetiva avaliar se os Planos Diretores, de um modo geral, estão contribuindo para a plena realização das funções sociais da cidade, conforme expresso no art. 182 caput e § 2º da Constituição Federal de 1988. Inicia-se com uma abordagem histórica sobre a política urbana e o ciclo de implementação do Plano Diretor. Analisa os aspectos tecnocráticos conferidos aos Planos e a importância da gestão participativa. Retrata os desafios e as deficiências das propostas de elaboração dos Planos. Por fim, comenta as dificuldades enfrentadas, as expectativas geradas pelos Planos Diretores e se os mesmos estão atendendo ao estabelecido no texto constitucional da Política Urbana e na forma exigida pelo Estatuto da Cidade.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| <u>1 INTRODUÇÃO</u> | 4 |
| <u>2 POLÍTICA URBANA: UMA CONQUISTA HISTÓRICA</u> | 5 |
| <u>3 O OBJETIVO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL</u> | 7 |
| <u>4 O PERFIL DO PLANO DIRETOR ESTABELECIDO PELO ESTATUTO DAS CIDADES</u> | 8 |
| <u>5 O CICLO DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES</u> | 10 |
| <u>6 OS PLANOS DIRETORES TECNOCRÁTICOS</u> | 12 |
| <u>7 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA</u> | 14 |
| <u>8 O DESAFIO DO ESTATUTO DAS CIDADES</u> | 17 |
| <u>9 DA TEORIA À PRÁTICA</u> | 19 |
| <u>10- CONSIDERAÇÕES FINAIS</u> | 21 |
| <u>11- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u> | 26 |

1 INTRODUÇÃO

O quadro de crise urbana instalada nas cidades brasileiras, que gerou a chamada “cidade oculta”, expõe legados históricos deixados por padrões de urbanização assentados na segregação social e territorial. São dívidas que revelam a distância entre vontade e ação, esta com medidas concretas que permitissem reduzir as desigualdades sociais.

A ocupação urbana precária, insegura, insalubre gerou uma visibilidade incômoda, desde as áreas litorâneas até as áreas mais interioranas. Saltam aos olhos a proliferação de assentamentos sobre encostas, à beira dos rios, córregos, nas áreas de proteção ambiental, com precariedades urbanísticas, sem saneamento básico, com altas vulnerabilidades sociais e riscos ambientais, entre outros graves problemas.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, ao atribuir aos municípios a responsabilidade na definição de suas políticas de desenvolvimento urbano, com a finalidade de ordenar o pleno incremento das funções sociais das cidades, a partir da implementação do chamado plano diretor, deu um passo importante para enfrentar este desafio.

Em decorrência, surgiu o Estatuto das Cidades (Lei Federal n ° 10.257/2001), reforçando o papel do plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades.

Decorridos mais de sete anos da criação deste marco jurídico, a pergunta que se faz é se o plano diretor está cumprindo o seu papel de ordenar a função social da cidade e da propriedade urbana, vindo a ser, respectivamente, o instrumento para combater as desigualdades sociais da cidade e garantir a qualidade de vida dos seus habitantes.

O presente trabalho apresenta uma breve avaliação crítica sobre esta e outras novas questões relevantes, dentre as quais a adoção de planos pró-forma, desconsiderando requisitos técnicos, além de revelar alguns dos resultados alcançados, até o momento, com a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, do Ministério das Cidades, uma previsão de mecanismos democráticos que objetiva a prática da cidadania ativa, conduzindo os agentes sociais dos municípios a se inserirem na elaboração do planejamento urbano.

As referências necessárias para o embasamento desta pesquisa estão representadas por consultas concentradas no Ministério das Cidades, em artigos, trabalhos técnicos e acesso à Internet.

2 POLÍTICA URBANA: UMA CONQUISTA HISTÓRICA

Historicamente, no país, a criação dos aglomerados urbanos pelas sociedades tem propiciado uma herança de significativa alteração na paisagem natural preexistente, propiciando o surgimento de uma paisagem cultural, que se modifica gradualmente no decorrer dos anos.

Neste processo de transformação, as características naturais são utilizadas como recursos para a construção de um novo cenário: o meio ambiente urbano.

Daí decorre o aparecimento de um quadro de problemas de natureza variada, no qual de um lado surge uma pequena parcela do território contemplando padrões urbanísticos na forma das leis e, conseqüentemente, reconhecida pelo poder público com a presença dos serviços essenciais de infra-estrutura e investimentos públicos.

De outro lado, um território ocupado de forma desordenada, irracional, marcado por processos de invasões graduais, com assentamentos irregulares sem condições urbanísticas e carentes de infra-estrutura básica, que foi e vêm sendo feitas sem qualquer preservação dos ecossistemas existentes, gerando graves problemas ambientais de difícil reversão.

A começar de 1930, marcando este tipo de ocupação, é que surgiram as favelas, delimitando o seu espaço e a sua trajetória nas cidades.

Tal fenômeno, apesar de ser característico das grandes cidades, passou a ter um caráter de universalização, atingindo núcleos urbanos de diferentes portes populacionais. Evidencia-se como um território, essencialmente desigual, marcado pelas fragilidades técnicas, institucionais e financeiras do poder público local.

Neste caso, não se pode pensar, isoladamente, sem uma visão holística de planejamento, ou seja, o homem, a sociedade e a natureza, têm que ser considerados como partes integrantes de mesmo contexto, pois há uma relação recíproca entre o ecossistema e o equilíbrio econômico-social da população. A degradação de um está necessariamente, articulada à do outro¹.

Como conseqüência dos altos índices de urbanização que o país passou a registrar, particularmente neste padrão de ocupação descontrolada, é que em 1960 foi dado início ao processo de debates sobre o tema, marcado pela necessidade de se criar novos paradigmas sobre a apropriação e uso do território, por meio de uma Reforma Urbana.

Neste contexto, situava-se o projeto de lei da reforma agrária, concebida por decreto durante o governo de João Goulart (1961-1964).

¹ FIGUEIREDO, Adma Haman de; AJARA, Cesar. Uma visão Geográfica Acerca da Questão Ambiental, Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro

Neste período, é de se ressaltar a importância da realização do Seminário de Reforma Urbana, ocorrida em Petrópolis (RJ), no Hotel Quitandinha, em 1963, promovido pelo Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado-IPASE e Instituto de Arquitetos do Brasil-IAB, marco inicial destas mudanças.²

Desta maneira, na década de 1970, são reacquecidas as discussões sobre este ideário, reaparecendo movimentos com expressiva participação popular com o engajamento de entidades representativas de engenheiros, arquitetos e demais categorias comprometidas com o chamado Movimento da Reforma Urbana.

Este movimento teve papel relevante na liderança da elaboração da Emenda Popular da Reforma Urbana, na década de 1980, propiciando, em decorrência o surgimento das propostas aprovadas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que formam o Capítulo da Política Urbana e a conseqüente criação do Estatuto das Cidades, mantendo-se os mesmos princípios apresentados à época na Assembléia Constituinte, quais sejam: a) obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; b) submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao particular; c) garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização e d) gestão democrática da cidade.

Inovava, assim, a Constituição em matéria de política urbana ao estabelecer a obrigatoriedade, para todas as cidades com população com mais de 20 mil habitantes, de aprovar Planos Diretores que expressassem a vontade popular, e estabelecessem diretrizes a serem incorporadas à legislação municipal, para reger os critérios de uso e parcelamento de solos, contemplando variáveis como habitação, transporte urbano, saneamento básico.

Por sua vez, o Estatuto das Cidades traz um novo padrão de política urbana, fundado nas seguintes orientações: a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço de cidadania e aumentar a eficácia da política urbana; a valorização nas relações inter-governamentais e o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade.

É de se destacar que o Estatuto da Cidade está articulado a uma série de peças orçamentárias importantes, ampliando sua possibilidade de êxito. Assim, em seu artigo 40, parágrafo 1º, está previsto que o Plano Plurianual de Investimentos-PPI, a Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO e a Lei Orçamentária Anual-LOA, devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor.

² Reforma Urbana: Uma Luta Histórica. Revista do CREA/RJ nº 36, (08-09), Rio de Janeiro, 2000

Ressalte-se, por fim, que o Estatuto das Cidades reforça a natureza democrática da política ao estabelecer que, no processo de elaboração do plano diretor, deverão ser garantidos pelos poderes legislativo e executivo a promoção dos seguintes institutos: audiências públicas e debates com representantes das sociedades organizadas; publicidade das informações e documentos produzidos; e o acesso de qualquer interessado a estas informações e documentos.

Em artigo publicado na Revista Teoria e Debate, sob o título Desigualdade e Exclusão, Luiz C. de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Jr.³ comentam : “ *Apesar do desencanto generalizado com a experiência de planejamento urbano, os planos diretores ganharam importância estratégica na concretização dos princípios e objetivos da reforma urbana, como importantes instrumentos de implantação de novos padrões de gestão da cidade.*”

Portanto, a idéia é que a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve implicar à fruição individual das vantagens dela decorrentes.

3 O OBJETIVO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Em 1930, o urbanista francês Alfred Agache elaborou o conhecido Plano Agache, concebido para a cidade do Rio de Janeiro, que propiciou surgir no Brasil, pela primeira vez, a palavra “plan directeur”.

Desde então, a concepção do plano diretor passou a ser prestigiada e adotada, principalmente por arquitetos, engenheiros e geólogos ligados às questões urbanas.

Consagrando esta necessidade, é que o Estatuto da Cidade demarcou adequadamente o papel do Plano Diretor como instrumento de planejamento e norteador da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O grande objeto de Plano Diretor é construir cidades com uma qualidade urbana para todos, evitando a formação de assentamentos irregulares e informais.

Expressa no seu contexto, variáveis como habitação, saneamento básico, transporte urbano, uso e ocupação do solo urbano, visando, sobretudo, a preservação da qualidade ambiental das cidades.

A elaboração do Plano Diretor tem que ser fruto de mecanismos democráticos, que possibilitem a prática da gestão compartilhada, com a participação direta da população no planejamento urbano, uma previsão constitucional que trouxe a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como poderosa forma

3 RIBEIRO, Luiz C. Queiroz de; SANTOS JR., Orlando Alves. Desigualdade e Exclusão, Revista Teoria e Debate nº 20, Rio de Janeiro, 1990.

de controle social.

Objetiva, ainda, a ser um instrumento vivo, verdadeiro e legítimo para promover o fim das injustiças que o modelo de desenvolvimento econômico–social legou para as atuais gerações e que não podem prosperar para as gerações futuras.

Portanto, o Plano Diretor tem por finalidade orientar a atuação do poder público na construção participativa de iniciativas, para ampliar e reformular ofertas de serviços públicos essenciais, assegurando melhores condições de vida para a população.

A Resolução nº 34 de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades, formula orientações e recomendações quanto ao conteúdo mínimo de Plano Diretor, a saber: as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano, bem como o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; e os instrumentos da política urbana, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor.

Por intermédio do plano diretor é que se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela intervenção públicas na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decisivamente para a expansão da cidadania.

Contudo, afirma apropriadamente Liana Mattos ⁴: “embora o plano diretor seja o principal instrumento definidor do conteúdo mínimo da função social da propriedade urbana em cada municipalidade, não é o único elemento jurídico a desempenhar tal papel, uma vez que as diretrizes gerais e as normas do Estatuto da Cidade se destinam a vincular o direito da propriedade urbana ao efetivo cumprimento da sua função social”.

4 O PERFIL DO PLANO DIRETOR ESTABELECIDO PELO ESTATUTO DAS CIDADES

O Plano Diretor é um documento técnico, contudo, o seu conteúdo deve expressar o resultado de uma discussão política sobre a cidade.

Para tanto, deve se constituir em um documento produzido por meio de um processo canalizador de propostas, que direcionem o desenvolvimento da cidade, incorporando suas dimensões políticas, social, econômica, cultural, físico-territorial e ambiental.

⁴ Mattos, Liana. Portilho. A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Temas e Idéias, 2003

O que se pretende com o Plano Diretor é espelhar não um plano de governo, uma vez que o seu horizonte de tempo vai além da duração de um mandato governamental, mas um plano da cidade, abordando os seus problemas de forma abrangente, considerando a cidade informal, os processos expansivos espontâneos, as irregularidades urbanísticas, edáficas e seus reflexos econômicos e sociais.

O Plano Diretor foi concebido como instrumento de um novo modelo de gestão urbana, que abandonando a concepção puramente tecnocrática tem por sustentação a identificação de forças sociais existentes no cenário da cidade e seus respectivos interesses em torno de garantias e direitos que assegurem a redução das desigualdades sociais.

Deve conter previsão expressa de implantação de sistema de planejamento baseado em mecanismos de gestão democrática, capazes de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana, permitindo a conquista da real cidadania e a defesa de padrões aceitáveis de qualidade de vida.

É, sobretudo, um plano de diretrizes dirigido à política urbana, respeitando a diversidade das características demográficas, socioeconômicas, geográficas e políticas de cada município, e como tal, não deve ser um documento específico padronizado.

Cada município tem uma especialização funcional que lhe é própria e reflete as opções de localização da população, das atividades e serviços ali desenvolvidos e que, portanto, requer políticas públicas peculiares e de diferentes exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Quanto mais claras e objetivas forem às diretrizes do plano diretor, tanto melhor para a sua implantação.

Desta maneira, o plano diretor tem que ser um instrumento que ao indicar caminhos e traçar rumos, coloca o desafio para o município de atuar não apenas como um simples ordenador do espaço territorial das atividades, mas alargando horizontes. O realismo do plano diretor deve substituir a aplicação de métodos sofisticados, contemplando extensos dados estatísticos, por procedimentos simplificados, embasados em avaliações qualitativas dos problemas e das alternativas possíveis de serem aplicadas, para utilidade imediata.

Em síntese, o Plano Diretor deve revelar uma análise das transformações em processo no município e suas conseqüências, a curto e médio prazo, assim como uma avaliação da capacidade do município atuar em caráter preventivo ou corretivo, quando não reorientador dessas transformações.

5 O CICLO DE IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES

O ambiente urbano é notoriamente o resultado das condições herdadas do meio natural interado com as modificações civilizatórias. É no enfoque urbano, no âmbito dos assentamentos urbanos, que todas as constatações próprias do enfoque regional, tornam-se mais nítidas e drásticas, definindo, assim, um novo campo multidisciplinar do conhecimento.

As cidades são povoadas por conflitos de interesses envolvendo pessoas e atividades humanas no uso dos seus espaços.

Quando o espaço urbanizado é disputado advém à subdivisão do território da cidade na forma de compartimentos destinados aos diferentes estratos sociais, onde as melhores parcelas são destinadas aos de maior poder econômico e as piores parcelas são destinadas aos mais pobres.

Nas cidades brasileiras, a manifestação mais contundente destes conflitos refere-se ao adensamento de áreas centrais; a ausência de equipamentos e serviços públicos nas periferias; a invasão de áreas públicas e privadas; a superlotação de edificações existentes em condições precárias de habitabilidade; e a disputa pelos recursos naturais remanescentes.

A partir da década de 1960, a questão da habitação se firmou como objeto específico de reflexão, quando as favelas passaram a ser cenário de reduto habitacional da pobreza urbana. Originariamente evoluídas como formas espaciais, de modo diferenciado, passaram a para um padrão de ocupação marcada por invasões graduais, de ocupação repentina, mobilizando grande contingentes de pessoas, de invasão organizada por cabos eleitorais, políticos, e formas de grilagem, o que permitiu influir nas suas expansões e nos seus graus de carências.

Para o enfrentamento desta situação, o poder público é chamado com vistas a estabelecer as políticas públicas para regular a ordenação da cidade, delimitando os diferentes estratos sociais, definindo as características de parcelamento, uso e ocupação do solo, exigências fundamentais que integram o plano diretor municipal.

É neste cenário, de carências e desigualdades sociais, que se tornou imperativo a criação de um plano abrangente de política de intervenções governamentais sobre a organização das cidades.

A primeira onda de elaboração de planos diretores foi o denominado Plano de Desenvolvimento Local Integrado-PDLI, que foi conduzido pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SFH, criado pela Lei nº 4.380/1964, marco fundamental da intervenção do governo brasileiro no setor habitacional, até a sua extinção em 1986.

A experiência dos erros e acertos do SFH até hoje repercute a cerca do caráter tecnocrático somado à desconsideração dos direitos sociais e à negação de valores democráticos, conduzidos nos PDLI.

Promulgada a Constituição Federal de 1988, com a conseqüente consolidação do Município, na figura de ente autônomo da Federação, dá-se início ao processo de elaboração das Leis Orgânicas Municipais-LOM, exigidas pelo Poder Executivo Federal, as quais deveriam incluir um capítulo específico sobre a política urbana local, quando da elaboração do Plano Diretor.

A segunda onda foi a que se desenvolveu pós-Constituição de 1988, que desaguou nos Planos Diretores, na fase pós-Estatuto das Cidades.

As potencialidades trazidas pelo Estatuto das Cidades, como forma de reconstrução de ordem urbanística com forte viés redistributivo e incluyente, objetivam possibilitar: ampliação da intervenção do poder público municipal na questão da terra, a partir da definição de parâmetros para o cumprimento da função social da propriedade; regularização da posse; democratização da gestão das cidades, entre outras.

“Sem romper a inviolabilidade do direito de propriedade privada, reconhecido em sentido individual, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição de 1988, estabelece, no artigo 39, que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas “(Carvalho, 2001)

Desta maneira, é pela abrangência a ser atribuída ao plano diretor que se determinará a concepção de propriedade social, onde o direito de propriedade poderá ser revisto como direito à propriedade, passando este a ser definido por uma função socialmente orientada, mudando, assim, o sentido individual concebido àquele.

Contudo a eficácia de um plano diretor dependerá de alguns condicionantes imprescindíveis, dentre os quais a existência de competência e vontade política dos diversos parceiros envolvidos.

Podemos afirmar que os primeiros cinco anos do Estatuto da Cidade fecharam um ciclo que vai da criação da lei até a implantação dos planos diretores. Foi um período caracterizado, sobretudo, pela falta de vontade política nos municípios, ausência de participação efetiva popular e uma tímida participação de setores econômicos.

Nestas condições, os planos diretores concebidos mostraram propostas fundamentalmente de zoneamento, que não deve ser confundido com aqueles. O zoneamento, mesmo tendo objetivos de natureza socioeconômica, somente se refere ao controle de uso do solo, ao contrário do plano diretor que abrange todos os problemas fundamentais da cidade; transportes, saneamento, educação, saúde, habitação, questões ambientais, entre outros.

Assim, apesar da grande expectativa gerada com os planos diretores, a partir do Estatuto da Cidade, a realidade vem demonstrando que, sob o título de plano diretor, o que está sendo nele bordado é quase que exclusivamente questões de zoneamento.

Não se tem notícias sobre estudos feitos para saber se as diretrizes do estatuto estão sendo cumpridas pelas cidades, como desapropriação de terrenos ociosos, de concessão do direito de posse para famílias que ocupem prédios por mais de cinco anos, aplicação progressiva de IPTU em imóveis vazios há mais de dois anos, entre outros temas.

A capacitação técnica, a organização gerencial, condições concretas de aplicação e a gestão participativa são os atuais grandes desafios para elaboração dos planos diretores.

Em todo o país, 1,7 mil municípios com população acima de 20 mil habitantes deveriam elaborar ou rever até 10 de outubro de 2006, consoante previsão contida no artigo 50 do Estatuto da Cidade, prazo este que foi prorrogado até 31 de dezembro de 2007, pelo Congresso Nacional.

O último levantamento realizado pelo Ministério das Cidades, entre outubro de 2006 e março de 2007, revela que a pesquisa aplicada a 1.442 municípios, apontou 92,5% com planos diretores aprovados, em aprovação ou em elaboração.

6 OS PLANOS DIRETORES TECNOCRÁTICOS

Em sua maioria, os municípios brasileiros enfrentam sérias limitações de recursos humanos especializados e lidam com a ausência de informações sobre a realidade local, marcando fortemente a arte da gestão da cidade.

Acrescente-se a isto o fato de que as matérias abordadas pelo planejamento e a gestão territorial não são facilmente compreendidas pelos cidadãos, uma vez que por não serem debatidas com as pessoas que vivem nos municípios, surgem as desarmonias entre o interior de um escritório e a realidade externa, onde o elemento comum é o planejamento virtual, que não corresponderá às expectativas de quem planejou e nem de longe atenderá as necessidades e aspirações de quem habita a cidade.

Para aquelas pessoas que já tinham alguma experiência em participação ou envolvimento em discussões sobre o tema, esta desconectividade entre a cidade planejada e a cidade real, tem contribuído para o ceticismo dos resultados do processo.

A elaboração de tais planos, de forte concepção tecnocrática, realizados predominantemente por escritórios profissionais especializados, preparam pacotes de proposições totalmente dissociados da realidade do município ou com o Estatuto. E mais grave, o município compra um plano pronto, só para cumprir a formalidade, feitos para favorecer interesses privados em detrimento do coletivo.

São planos desconectadas com as lógicas e práticas reais, ignorando os conflitos a realidade das desigualdades, apresentando estratégias de regulação urbanística como objetos puramente técnicos.

Ditos planos, marcados por privilegiar o inventariamento exaustivo dos componentes do sistema físico, em detrimento da análise dos processos sociais responsáveis pela incorporação de um dado território, com os seus conflitos e contradições, relegam a um segundo plano elementos essenciais à projeção de configurações espaciais subseqüentes às atuais, o que dificultará a formulação de políticas públicas eficazes (Ajara, 1993).

Este tipo de planejamento regulatório - baseado em regras funcionais como as do zoneamento e fundado na crença de que a formulação da política urbana deveria ocorrer no âmbito de uma esfera técnica da administração pública - segrega, voluntária ou involuntariamente, grandes massas populacionais, em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais.

Não se questiona da necessidade do concurso de instrumentos de natureza técnico-científica para a definição dos problemas a serem equacionados pelo plano diretor, valendo-se, para tanto de referenciais teóricos para interpretação de dados caracterizadores dos fenômenos, contudo, no processo de elaboração do plano é imprescindível, que seja a ele incorporado, para o estabelecimento de prioridades de intervenção, instrumentos de natureza político-institucional e econômico-financeira

Esta integração será a resposta síntese dos aspectos diagnosticados, em atendimento das necessidades sociais básicas da população.

Assim, os instrumentos deverão se constituir de três naturezas: técnico-científica, contendo os referenciais metodológicos de coleta, tratamento e interpretação de dados; político-institucional, suportando as relações entre as forças políticas constituídas e as articulações entre

diversificados segmentos; e econômico-financeira, abrangendo os recursos orçamentários e de outras origens, previstos para o processo.

Por este caminho, “*O plano diretor deixa de ter uma concepção tecnocrática baseada na idéia de um modelo ideal de cidade e passa a ser pensado como uma espécie de pacto entre setores da sociedade e cidadãos*”(Rolnik, 2003).

Ou seja, a prefeitura em conjunto com a sociedade buscará direcionar a forma de crescimento sintonizada com uma visão de cidade coletivamente construída, buscando uma melhor qualidade de vida para seus habitantes.

7 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA

Para a construção do plano diretor, a administração pública municipal tem o dever de promover o debate, por intermédio de audiências públicas na forma descentralizada, com vistas a agregar o maior número possível de representação e participação social no processo.

Apesar da gestão participativa estar prevista no Estatuto da Cidade, disciplinada em seu Capítulo IV, muitas cidades brasileiras elaboraram e aprovaram os seus planos diretores, nas câmaras Municipais, sem a participação legítima de grupos menos favorecidos na política pública local.

Esta afirmativa, segundo Silvestre Rodrigues ⁵, requer uma análise crítica em três perspectivas: desconhecimento de participação, referindo-se à ignorância total destas discussões, algumas vezes devido a não divulgação do processo; participação acomodada, quando o cidadão é chamado a compartilhar, a se comprometer pela gestão democrática, porém não entende o que está de fato ocorrendo, servindo apenas para legitimar os interesses de grupos dominantes ;e, finalmente, a participação ativa, caracterizada por um movimento vivo das forças sociais, no qual todos os segmentos estão atentos para fazer valer os seus interesses sociais.

Com uma tendência cultural de resistência à implementação de um modelo de gestão administrativa participativa, muitos gestores públicos municipais enfrentam dificuldades na gestão dos seus territórios, que necessariamente deve ser orientada na busca de soluções articuladas e de integração regional, como estratégia de desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentado.

5 RODRIGUES, Silvestre da Silva. A Importância da Educação Social no Processo de Efetivação do Controle Social da Política Nacional de Saneamento Básico no Brasil. (A COMPLETAR)

A perspectiva da gestão participativa é propiciar que ocorra um processo catalizador de propostas, promovendo-se um amplo debate sobre a cidade, capaz de garantir a mais ampla participação da população na elaboração, fiscalização e avaliação da política urbana.

O mérito de uma gestão participativa é saber, sobretudo, promovê-la mediante preceitos éticos, para a democratização dos seus benefícios.

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci,⁶ a plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade (como o direito de preempção, direito de construir, as operações consorciadas, etc), não serão ferramentas a serviço de concepção tecnocrática, mas sim, instrumentos de promoção do direito à cidade para todos.

Neste sentido, o Conselho Nacional das Cidades publicou a Resolução nº 15, de 03.09.2004, com vistas a realizar uma campanha de sensibilização para a elaboração de planos diretores participativos, com o objetivo de construir cidades incluídas, democráticas e sustentáveis.

Para implementar este processo, o Ministério das Cidades, em convênio com a Fundação Universidade de Brasília, criou em 2005, o Projeto Plano Diretor Participativo, direcionado à capacitação, sensibilização e mobilização dos atores envolvidos na construção de planos diretores, necessários ao entendimento da sociedade em torno do tema.

Com o objetivo de potencializar a capacidade de abrangência da Campanha foram realizadas Oficinas para Multiplicadores, reunindo diferentes atores nos campos sociais, políticos e econômicos envolvidos nas questões de desenvolvimento urbano, lideranças de movimentos populares, representantes de ONG's, com participação nos processos de elaboração dos Planos Diretores.

O conteúdo programático das Oficinas foram concebidos em cinco módulos distintos : Metodologia para Elaboração do Plano; Conteúdo Básico do Plano Diretor Participativo; Processo de Implantação do Plano; Gestão Social; e Regularização Fundiária Sustentável.

As técnicas empregadas possibilitaram a construção coletiva do conhecimento, a valorização das experiências de cada participante, a identificação com a realidade regional com uso de linguagens diversificadas e complementares.

Os dados a seguir revelam os números de Oficinas realizadas, participantes e municípios alcançados e que ensejaram formar mais de 3000 multiplicadores do processo de gestão.

⁶ Cf. Bucci, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. São Paulo, 2002, p.324

| UF | Nº de oficinas realizadas | Nº de Participantes | Nº municípios alcançados |
|--------------|---------------------------|---------------------|--------------------------|
| MG | 5 | 370 | 70 |
| MT | 1 | 63 | 16 |
| MS | 1 | 59 | 8 |
| PA | 2 | 158 | 35 |
| PE | 2 | 135 | 44 |
| PB | 1 | 61 | 24 |
| PI | 1 | 77 | 25 |
| PR | 2 | 117 | 17 |
| RJ | 4 | 299 | 41 |
| RN | 1 | 39 | 17 |
| RO | 1 | 56 | 17 |
| RR | - | - | 1 |
| RS | 3 | 165 | 33 |
| SC | 2 | 114 | 18 |
| SE | 1 | 82 | 1 |
| SP | 6 | 371 | 25 |
| TO | 1 | 56 | 7 |
| TOTAL | 45 | 2.952 | 541 |

FONTE: MCIDADES/FUBRA. Dados de acompanhamento do Convênio nº 02/2005-Ministério das Cidades, 2006.

Ao todo, foram realizadas mais de 390 atividades em cerca de 1.350 municípios, entre 2006 e março de 2007, revelando que 92,5% dos municípios estavam com planos diretores aprovados, em aprovação ou em andamento.

Desta forma, colocava-se o Plano Diretor Participativo como um instrumento fundamental de planejamento urbano associado ao Estatuto da Cidade, por proporcionar, pelos debates com a participação de diferentes atores, a reflexão crítica sobre o modo de ocupação do espaço nos municípios brasileiros.

Portanto, se o cidadão já participa na elaboração do Plano Diretor, cabe-lhe promover a ampliação do debate com todos os envolvidos no processo. Se não está participando, tem o direito de ser ouvido, uma vez que o Estatuto da Cidade estabelece que a implementação da lei deve se dar com a participação social.

Surge agora um novo desafio: de que forma se buscará enfrentar as enormes barreiras e obstáculos à efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana.

Não são caminhos muitos fáceis de se percorrer. Se analisarmos que a morosidade na promulgação da Lei nº 10.257/2001 se deu pela correlação de forças de diversos interesses de grupos sociais que compõem a sociedade, vamos identificar, ao tentarmos exercer nossa cidadania neste estado democrático de direito, a existência de muitos obstáculos, o que nos

remete a concluir que a democracia participativa nunca se deu e nem se dará apenas pela elaboração de leis.

8 O DESAFIO DO ESTATUTO DAS CIDADES

Em um cenário de transformações profundas que estão ocorrendo nas grandes cidades brasileiras, muitas não se dão conta que elas abrigam, atualmente, 82% da população do país. Há menos de um século representavam 10%.

Este novo padrão de gestão urbana é marcado, sobretudo, pela multiplicação das carências sociais e pelo aumento do número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, levando a uma crise urbana sem precedentes.

Romper com uma estrutura urbanística arcaica é um trabalho de longo prazo. Aproximadamente 12 milhões de famílias no país, correspondendo a 25% da soma total dos núcleos familiares, sobrevivem com problemas de água; quase 50% dos domicílios urbanos não estão ligados às redes coletoras de esgotamento sanitário, segundo dados divulgados VII Conferência das Cidades, realizada na Câmara dos Deputados, em 2007.

De um modo geral, as principais características da atual crise urbana podem ser resumidas da seguinte forma: grande concentração populacional nas regiões metropolitanas; elevado déficit habitacional; esvaziamento das áreas centrais das cidades; expansão desordenada das periferias; violência urbana crescente; deficiência de saneamento básico e queda de qualidade ambiental; segregação socioespacial crescente e sistemas públicos corroídos na saúde, educação, segurança e previdência.

A crise habitacional das cidades brasileiras é alarmante. A Fundação Getúlio Vargas/SP, em seu trabalho “O crédito imobiliário no Brasil”, realizado em 2007, divulgou a existência de um déficit habitacional de 6,9 milhões de moradias, estimando uma necessidade de cerca de 1,6 milhão de novas casas entre 2007 e 2010, tendo em vista a demanda adicional pela formação de novas famílias.

É de se destacar que as cidades de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes) foram as que mais cresceram nos últimos 15 anos, e 34% das mesmas possuem cortiços, 79% possuem favelas ou assemelhados, 77% têm habitações em áreas de riscos e 88% possuem loteamentos irregulares, segundo estimativa da Fundação João Pinheiro(BH).

Por outro lado, há outros fatores neste campo a ser mencionado. “*Grande parte da produção habitacional no Brasil não se destina a atender à demanda efetiva de moradias, mas a*

produzir um ativo financeiro lastreado na constante e expressiva elevação do preço da terra urbanizada. O mercado interessado na valorização desse ativo não é necessariamente formado apenas pelos seus produtores, mas igualmente pelos seus adquirentes, que tendem a somar-se aos empreendedores na resistência à implementação de dispositivos que possam constituir ameaça às taxas médias de rentabilidade desse tipo de aplicação”. (Bassul,2003).

Segundo Hélia Nacif(FGV-2005), com base em dados divulgados pelo IBGE, a maior parte dos municípios(incluindo alguns de grande porte da região Sudeste) não possui cadastro com informações sobre as favelas e os loteamentos clandestinos ou irregulares existentes, além de não contar com políticas e programas urbanos para estes assentamentos. Em mais de dois terços dos municípios brasileiros inexistem órgão específico para elaborar e implementar políticas habitacionais.

No que concerne à área ambiental é pesada a herança deixada por sucessivos governos, onde a crise do saneamento se destaca. São os cursos dos rios e lagoas degradados pelo esgoto domésticos, são milhões de brasileiros que não dispõem de coleta de esgoto, água encanada, recolhimento de lixo e, quando coletado, depositado em locais inadequados, como os famigerados lixões.

Um outro aspecto preocupante, neste tema, diz respeito ao processo de crescimento demográfico que, por sua vez, traz invariavelmente uma forte pressão sobre os recursos naturais, particularmente na remoção da vegetação nas encostas das cidades, por comunidades de baixa renda, produzindo sérias conseqüências à segurança da população, tais como: deslizamentos, assoreamento dos canais de drenagem, entupimento das galerias fluviais, enchentes, que proporcionam enormes prejuízos econômicos e sociais à cidade.

Em linhas gerais, os desafios a serem enfrentados pelo Estatuto da Cidade para a atual crise urbana dizem respeito a: forte concentração da população urbana nas regiões metropolitanas; déficit habitacional; saneamento insuficiente; a definição dos assentamentos de população de baixa renda para regularização e urbanização; segregação socioespacial crescente; agudização da violência urbana; deterioração da qualidade ambiental urbana; descontrole na expansão das periferias e baixa capacidade de comprometimento do poder local no atendimento às demandas urbanas.

Por outro lado, a reforma urbana não pode ficar somente concentrada nas desigualdades sociais decorrentes de uma gestão pública ineficaz na distribuição de equipamentos e prestação de serviços, mas deve ser pensada como uma política de ações de regulação do uso do solo e de

provisão de infra-estrutura devidamente articuladas a outras, que busquem a criação de emprego e renda, passando pela restauração de laços de sociabilidade.

Assim, este expressivo quadro de desafios dependerá, substancialmente, da municipalidade, como principal agente na promoção da reforma urbana, conforme estabelece o próprio Estatuto, incorporando ao processo os circuitos informais, populares, empresariais, universitários, associação de classes e organizações não-governamentais, promovendo o debate por meio de audiências públicas.

Por fim, a simples existência de uma moldura legal, trazida pelo Estatuto da Cidade, não garante por si só a democratização de acesso à terra. É imperativo que haja uma ampla disseminação do conhecimento das possibilidades e potencialidades da Lei nº 10.257/2001.

9 DA TEORIA À PRÁTICA

Está consolidada na sociedade a idéia de que o Plano Diretor é um instrumento indispensável para a solução dos problemas urbanos. Mais ainda, se em grande parte tais problemas existem é devido a inexistência ou aplicação desse instrumento.

O prestígio e a importância do plano diretor está expresso na Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez na história constitucional do país, dedicou um capítulo específico sobre a política urbana, tornando-o obrigatório para todas as cidades com população superior a 20.000 mil habitantes. Da mesma forma, o Estatuto da Cidade ampliou esta importância, ao estender, conforme expresso no seu art. 41, esta obrigatoriedade para outras categorias de cidades, possuidoras de áreas de relevante interesse turístico, integrantes de áreas metropolitanas, bem como aquelas que desenvolvem atividades de expressivo impacto ambiental de caráter regional ou nacional.

Em outro plano, representando o pensamento dominante da imprensa, o Plano Diretor vem sendo apresentado há décadas como o guardião da cidade.

Na prática, o que vem sendo observado é que a grande maioria dos Planos Diretores tem uma aplicação limitada, algumas vezes com intervenções impróprias. As razões que podem explicar esta constatação estão relacionadas a dois principais fatores: primeiro porque levam vários anos para serem elaborados e quando recebem a aprovação política seu conteúdo já está ultrapassado pela dinâmica das cidades; segundo por dispor de um caráter extremamente normativo, transforma-se em um instrumento essencialmente político, enquanto que o crescimento das cidades se dá independente dele.

É nesta segunda circunstância, de ordem política, que as dificuldades se tornam mais difíceis de serem superadas, uma vez que envolve o rompimento de práticas imediatistas e clientelistas, que muitas vezes predominam no processo de tomada de decisão em setores da administração pública.

Analisando-se as propostas contidas em alguns Planos Diretores, dentre eles os dos Municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, entre outros, vamos identificar propostas merecedoras de questionamentos quanto ao sentido prático, dentre elas: Como impor áreas de proteção às margens dos córregos e seus afluentes, se delas dependem milhares de moradias instaladas em favelas, pequenos comércios, depósitos e população ribeirinha? Se as leis existentes são rarissimamente fiscalizadas e obedecidas. Que poder mágico teria o Plano Diretor para mudar esta situação?

Não é por falta de leis que as margens dos córregos deixaram de ser preservada, nelas nada restando para a transformação em áreas protegidas. Com que recursos contará a Prefeitura para desalojar a milhares de famílias?

A revisão do Plano Diretor da cidade de São Paulo, aguardando aprovação da Câmara dos Vereadores, que recebeu o texto em 02.10.2007, dispõe de uma proposta de alteração nas chamadas Áreas de Intervenção Urbana, próximas aos ramais da rede de transporte público, permitindo construir quatro vezes a área do terreno, situada em um raio de 600 m. ao redor das estações. Se aprovada, não havendo na proposta previsão de elaboração de planos urbanísticos próprios para essas áreas, há uma forte tendência de ocorrer um descontrole em áreas servidas pelo metrô.

O Plano Direto de Salvador, sancionado pela Prefeitura em 20.02.2008, dispõe de cerca de 350 artigos, que tratam do zoneamento da cidade e das especificações econômico-sociais de cada área. Um dos temas que mais causa polêmica é a liberação de altura de prédios da orla de Salvador para 18 andares e do comércio para 13, sob o argumento de priorizar o incentivo à construção civil e ao comércio, demandando mais empregos à capital baiana.

Em contraposição, estudiosos no assunto afirmam que tais mudanças vão acarretar problemas ambientais diversos, entre eles o fluxo de correntes de ar oriundos do mar. Em qual olhar acreditar? Este fato nos leva a refletir sobre qual o real propósito de se adotar este novo ordenamento espacial? Basta se fixar nas características das nossas cidades para identificar que as maiores densidades demográficas não estão aonde se concentram os prédios altos, mas nas periferias e nos bairros populares, com muita gente em pouca área construída e onde reside o

verdadeiro déficit de habitação. É oportuno lembrar que atualmente há crédito subsidiado para a população de menor renda.

Outro aspecto a ser mencionado é a falta de preocupação com o desenvolvimento econômico regional, de um modo geral ausente nos Planos Diretores. Não é plausível admitir-se que o planejamento urbano fique restrito às peculiaridades da área do próprio município, com uma expectativa para o futuro assentada somente numa visão linear do que ocorreu no passado, mas também deve identificar fatores externos e criar novas oportunidades, os quais não estão sendo contemplados nos tradicionais instrumentos de planejamento urbano.

No caso específico da cidade do Rio de Janeiro, encontra-se em tramitação na Câmara Municipal o Substitutivo nº 3 ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que institui o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.

O Ministério Público Estadual encaminhou recomendação à Câmara dos Vereadores, em 09.08.2007, no sentido de adequar o Projeto ao conteúdo, requisitos e princípios exigidos pelo Estatuto da Cidade, com destaque para a função social da cidade, em temas considerados críticos como de implementação de programas de moradia popular pela identificação de imóveis vazios ou subutilizados; formulações genéricas sobre moradores de favelas e loteamentos irregulares; caracterização de Áreas de Especial Interesse Social nas favelas, entre outros problemas emergenciais.

Neste particular, há vários exemplos de iniciativas do Ministério Público de outros estados (SP, RN, RS, CE), que têm obtido sucesso, buscando na Justiça decisões que anulem os Planos Diretores em desrespeito à legislação, sem a participação popular e às exigências do Estatuto da Cidade.

Das referências bibliográficas sobre Planos Diretores, não se tem referência sobre algum trabalho que tenha desenvolvido uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade brasileira, com uma avaliação dos resultados obtidos, o que significa um intolerável vazio em estudos desta natureza.

Infelizmente, muitos Planos Diretores ainda são elaborados sem refletirem a realidade da cidade real.

10- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estabelecer normas gerais sobre política urbana de aplicações em âmbito nacional constitui uma tarefa complexa.

As mais diversas instâncias envolvidas como prefeituras, conselhos, plano diretor, planejamento estratégico, convergem para a construção de política urbana que requer, sobretudo, a constituição de uma gestão onde a participação da sociedade é imprescindível.

Muitos gestores municipais enfrentam dificuldades na gestão territorial, pela não adoção e implementação de um modelo de gestão administrativa que envolva diferentes segmentos da sociedade civil. É desconhecer que a plena realização da gestão participativa é a garantia que instrumentos, tais como o Plano Diretor, não serão peças a serviço de concepções tecnocráticas, porém, atenderão fundamentalmente à promoção do direito à cidade para todos.

Importa destacar que a construção de uma política urbana fundamenta-se na hipótese que a ação dos municípios tem um potencial capaz de restringir ou favorecer processos de inclusão social, na promoção ou comprometimento na criação de cidades sustentáveis. Assim, a ação municipal ao promover uma determinada área já contemplada por investimento público, estará investimento nela recursos em detrimento de outras áreas, ampliando a diferença de qualidade entre elas. Neste particular, é bom lembrar que existe uma nítida relação entre a ausência do poder público no território e a violência.

As grandes capitais do país vêm sendo alvo de grandes intervenções urbanas que, gradativamente, vão desenhando um novo ordenamento territorial, no qual as exigências mercadológicas atuam como pano de fundo impondo grandes transformações às cidades.

É a lógica do mercado se sobrepondo a lógico da cidade, que está se tornando refém de grandes investimentos dependentes dos acordos entre o poder público e o poder privado.

Conforme retratadas neste trabalho, algumas propostas de revisão de planos diretores foram alvos de severas críticas por atender aos interesses especulativos do mercado imobiliário, como nos casos apontados na proposta de revisão dos gabaritos de altura de prédios na orla de Salvador (BA) e de aumento do potencial construtivo de áreas privilegiadas para o consumo de classes altas de renda e próximas aos ramais da rede de transporte público, nos casos das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente.

De uma maneira geral a essência do Plano Diretor é apresentar proposta de como administrar situações de conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade.

Não existe uma fórmula mágica para a elaboração de um Plano Diretor infalível, uma vez que o seu conteúdo deve ser determinado pelas características geográficas, demográficas e socioeconômicas que, evidentemente, são distintas em face da vocação de cada cidade.

Entretanto, o rumo em que estão sendo apresentados os planos diretores, leva-nos a acreditar que representam o guardião do futuro da cidade. O instrumento que vai apontar os caminhos da cidade, criando em torno de uma verdade socialmente aceita.

Esse é o desafio que se coloca.

Ao analisar, por exemplo, o substituo nº 3 do Projeto de Lei Complementar nº 25/2001, que dispõe sobre a política urbana, instituindo o Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro, matéria que se encontra em apreciação na Câmara dos Vereadores, identifica-se um elenco dos mais variados benefícios urbanos a toda a população.

Sob o título Da Ocupação Urbana, há menção expressa no parágrafo 1º do art. 11, no mencionado Projeto, que não serão permitidas construções em áreas consideradas impróprias pela administração municipal, tais como: faixas marginais de proteção de áreas superficiais; faixas de domínios de estradas, federais, estaduais e municipais; vãos e pilares de viadutos, pontes, passarelas e áreas adjacentes; faixas de proteção de adutoras e redes elétricas de alta tensão; áreas verdes protegidas.

Ora, a Lei Orgânica do município do Rio de Janeiro, datada de 05.04.1990, portanto há 18 anos, já exigia a preservação dessas áreas, conforme estabelecida no seu art. 421 e seguintes, porém, jamais teve qualquer efeito sobre a cidade, haja vista as sistemáticas transgressões a essas regras que passaram a ser rotina e aceitas pela sociedade.

No sentido de adequar a referida lei complementar aos requisitos da função social da cidade, o Ministério Público recomendou uma série de aspectos a serem contemplados no Plano Diretor. A crítica reside na ausência em sua revisão final de pontos críticos, tais como: não identificar imóveis vazios e subutilizados, que devem ser destinados à implementação de programas de moradia popular, que é um problema emergencial na cidade; formulações genéricas sobre os moradores de favelas e loteamentos irregulares; a delimitação de declaração como áreas de Especial Interesse Social de todas as favelas.

Diante destas constatações cabe indagar: Que razões plausíveis e fundamentos nos permitirão imaginar que o Plano Diretor terá o poder de mudar estas situações? Dará conta dos problemas sociais existentes?

Uma outra lacuna que se observa é a ausência de uma abordagem regional nos planos diretores municipais, uma vez que os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local, assumindo uma dimensão global de sua eficácia depende de um processo transformação socioeconômica.

Da mesma forma, o pensar das ações de regulação do uso do solo e de distribuição de equipamentos e serviços urbanos deve estar articulados a outras que busquem a criação de emprego e renda, um vez que o chamado setor informal vem crescendo fortemente.

A gestão participativa conforme retratado neste trabalho, é tema de especial destaque conferido pelo Ministério das Cidades aos planos diretores, por permitir discutir com a sociedade, com os seus múltiplos sujeitos coletivos, a gestão da vida das cidades, passando a atender as reais e prioritárias demandas sociais.

Infelizmente, nem todas os gestores públicos estão conscientes da importância desta prática e tampouco se identificam reais condições para um Plano Diretor assegurar o comprometimento do diálogo amplo com os poderes constituídos e os demais setores interessados.

Por outro lado, associar democratização da informação com a percepção da população acerca do lugar em que vive, parece se constituir ainda um desafio para qualificar o processo participativo.

É de se destacar que não se tem notícia de uma cidade brasileira que tenha pautado a sua gestão baseada por um Plano Diretor, com um nível de abrangência que ultrapasse significativamente os objetivos de um zoneamento.

Poucas são as tentativas conhecidas de se elaborar um plano de uso do solo, fugindo das propostas de zoneamento de áreas especializadas, como as “áreas exclusivas”, nas quais a visão do técnico procura detalhadamente determinar cada uso em cada local da cidade.

Historicamente, os Planos Diretores continuam a expressar uma prática tecnicista baseada na concepção de planejamento físico-territorial clássico. Alerta Villaça estes planos têm cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos (VILLAÇA, 1991). Conforme abordado neste trabalho, a ação do planejamento urbano tem sido em alguns casos, um instrumento de poder e obtenção de privilégios.

O que se deseja de um Plano Diretor para ele cumprir a plena realização das funções sociais da cidade?

Defende-se que ele seja comprometido com um processo de planejamento incluyente, onde a política de inclusão urbanística tenha no seu cerne o direito da população à moradia digna. Significa ter uma propriedade servida de infra-estrutura e serviços de rede de água, esgoto; drenagem, transporte coletivo, coleta de lixo, iluminação pública; equipamentos de educação, saúde, lazer e outros. Sobre os limites do Estatuto da Cidade, Alessadri afirma que documentos produzidos sob a coordenação política da Estado, apontam inequivocadamente na direção de que

o direito à cidade deve ser entendido como o “direito à moradia e aos serviços”, uma simplificação que deixa de lado o tema do habitar em sua dimensão plena. O ato de habitar não se restringindo somente ao espaço privado, mas envolvendo uma relação com os espaços públicos, como lugares de encontros, reuniões, reivindicações e sociabilidade. Neste lugar, o indivíduo de coloca em relação com o outro, com a cidade e suas possibilidades.(ALESSANDRI, 2005).

Diante de tantas expectativas, a partir da promulgação da constituição Federal de 1988, na forma do art.182, § 2º, trazendo para o debate a questão da reforma urbana e considerando a aprovação do Estatuto da Cidade, centralizando o debate sobre a função social da cidade, da propriedade, da justa distribuição de bens e da questão ambiental, permitindo-nos fazer as seguintes reflexões:

O que há de novo no contexto atual do pensar da cidade? Qual a capacidade do Plano Diretor de resolver os problemas sociais da cidade?

Partindo do princípio que o cumprimento da função social da cidade passa, sobretudo, pelo cumprimento da função social da propriedade, o Plano Diretor atenderá a este papel se contribuir na construção de três direitos fundamentais do cidadão: o de participar na sua elaboração e fiscalização; o de morar por meio de um adequado ordenamento territorial e um meio ambiente saudável; e o de acesso à infra-estrutura, assim como dos benefícios das obras e serviços públicos, equipamentos de lazer, educação e saúde.

Os diversos ambientes que constituem as cidades não são células autônomas. Estão articuladas entre si e são reflexos das desigualdades sociais, que tem merecido do Estado tratamento diferenciado. Percebe-se com clareza as diferenças movidas por interesses de grupos sociais que se apoderam de seu aparelho, mas também estimulado por lutas sociais.

São os bairros privilegiados com áreas de lazer, ruas bem pavimentadas e arborizadas, limpeza sistemática dos logradouros, policiamento presente, rede de água e esgoto, iluminação pública, os melhores hospitais e escolas, contenção de encostas, telefones públicos, entre outros.

Assim, os ambientes das metrópoles são objeto de práticas distintas, de uma cidadania desigual que se traduz em ambientes desiguais. Naquelas áreas onde a população está excluída dessas facilidades, emerge um outro ambiente. Continua avançando a moradia precária e ilegal, em situações de insalubridade, reduto de endemias e epidemias, cujo conteúdo em termos de equipamentos de consumo coletivo é extremamente deficiente em um cenário de muita elevada densidade populacional.

Neste particular, os planos diretores, de um modo geral, ainda não estão cumprindo plenamente o atendimento aos problemas afetos à conformação espacial do conjunto

urbano e à cidadania, que continuam a desafiar o planejamento e a gestão das cidades. É imprescindível que os planos diretores reduzam a distância entre a intenção e o gesto, demonstrando maior compreensão dos seus significados com o efetivo exercício prático das suas propostas. Por outro lado, surge como elemento novo e de elevadas esperanças, o fortalecimento do processo participativo na construção de mudanças sociais, a partir do resgate do sujeito coletivo que dá sentido e se impõe no pensar da cidade.

Finalmente, cabe destacar o instituto da desapropriação que é um mecanismo útil na busca da efetividade do princípio da função social da propriedade, a cargo do poder público, disposto no art. 182, § 4º, inciso II, mediante lei para área incluída no plano diretor. Contudo, é inconcebível que particulares busquem dar a determinado imóvel a função social, com invasões de propriedades, marcadamente caracterizadas por destruição de patrimônio público e privado, promovidas por alguns movimentos sociais. Embora ambicionada por toda a coletividade, deve ser efetivada de forma imperativa somente pelo Estado.

11- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AJARA, Cesar. A abordagem geográfica: suas possibilidades no tratamento da questão ambiental. In: FUNDAÇÃO IBGE. **Geografia e Questão Ambiental**. Rio de Janeiro, 1993. 166 p.

ALESSANDRI CARLOS, Ana Fani. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. **Scripta Nova: Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194, ago. 2005.

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

BRAGA, Roberto. **Aspectos da Ordenação Territorial nas Leis Orgânicas Municipais do Estado de São Paulo**. 1993. Dissertação (Mestrado em Geografia)-FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicas do plano diretor. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.15, n.4, 2002.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz de Oliveira; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 192 p., p.53-70.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fapesp; Nobel, 2003. v. 1

VILLAÇA, F. **Espaço infra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo. USP, 2005

: <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos>. Acesso em: 04.03.2008.

<www.estadao.com.br/cidades>. Acesso: 04.03.2008

<www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicações/texto> Acesso em: 18.03.2008. Disponível em: <www.cidade.gov.br> Acesso em: 24.03.2008.

<www2.rio.rj.gov.br/smu/paginas/plano_diretor.asp>. Acesso em 07.04.2008