



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG

Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD

Mestrado em Direito e Justiça Social – Ms DJS

O ESPAÇO URBANO, A LEI E O DIREITO À CIDADE EM DISPUTA:

A (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)

Marcela Simões Silva

Rio Grande

2018

Marcela Simões Silva

O ESPAÇO URBANO, A LEI E O DIREITO À CIDADE EM DISPUTA:

A (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito e Justiça Social, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.
Linha de pesquisa/ Área de concentração: As políticas públicas de sustentabilidade/ Direito e Justiça Social.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Dr. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger

Coorientador: Prof^º Dr. Francisco Quintanilha Verás Neto.

Rio Grande

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE, FURG

FACULDADE DE DIREITO, FADIR

Programa de Pós-Graduação em Direito, PPGD

Curso de Mestrado em Direito e Justiça Social

PPGD

Campus Carreiros - Av. Itália Km 8 -
96203-000 Rio Grande RS

Tel. 53 3233 6634
ppgd@furg.br

Ata de Defesa de Dissertação nº75 do Curso Mestrado em Direito e Justiça Social

Aos 11 dias do mês de dezembro de 2018 na Sala 6101 Prédio 06 - FURG, às 16h realizou-se a Defesa da Dissertação de Mestrado de **Marcela Simões Silva**, matrícula n. 114509 com o título, *O ESPAÇO URBANO, A LEI E O DIREITO À CIDADE EM DISPUTA: A (in) existência da gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor (2013-2017)*, que teve como orientador o Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto e coorientadora a Prof.ª Dr.ª Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, e tendo como examinadores os professores Dr. Eder Dion de Paula Costa pelo Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande, FURG e a Prof.ª Dr.ª Maren Guimarães Taborda, pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público - FMP. Com a abertura dos trabalhos pela coorientadora, seguido da apresentação pela mestranda de sua Dissertação, passou-se em seguida às manifestações dos examinadores que ao final apresentaram contribuições para qualificação do texto que, após revisão pela mestranda e aprovação pelo orientador e pela professora coorientadora, será entregue à Secretaria do Curso para ser disponibilizada à Biblioteca da Universidade. Ao concluir os trabalhos a Banca examinadora considerou APROVADA a Dissertação de Mestrado para que a Mestranda, observada as demais exigências do Curso, possa receber o título de **Mestre em Direito e Justiça Social** pela Universidade Federal do Rio Grande, FURG.

Rio Grande, 11 de dezembro de 2018

Prof. Dr. Francisco Quintanilha Veras Neto

Prof.ª Dr.ª Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
(presidente)

Prof. Dr. Eder Dion de Paula Costa

Prof.ª Dr.ª Maren Guimarães Taborda

as indicações para publicação

Dedico este trabalho a todas e todos aqueles que lutam pelo direito à cidade. Precisaremos, nos tempos que se aproximam, estar cada vez mais unidos na busca incessante por um espaço urbano mais justo, democrático, sustentável e humano.

AGRADECIMENTOS

Não são poucas as agruras enfrentadas no caminho da pós-graduação, entretanto, no meio de inseguranças, corrida contra os prazos, falta de recursos, escassez de tempo e o cenário político atual, é possível afirmar com convicção que uma delas não enfrentei: o sentimento de solidão.

Foi justamente por não me sentir sozinha em nenhum momento dessa trajetória que esta dissertação existe. Portanto, ciente de que essas poucas linhas não serão suficientes para exprimir tantos “muito obrigada”, os agradecimentos são uma parte muito importante desse trabalho.

Em primeiro lugar (sempre), ao meu sol, minha mãe Silmara, não há um dia sequer que eu não sinta a sua falta. Todas as vezes que me perdi nas horas de saudade, te encontrei no reflexo do espelho e foi mais fácil continuar.

À minha irmã Carolina, por transformar os meus rabiscos em desenhos tão bonitos e me dar pontos de exclamação quando me perco em meio às reticências. À família do coração, por mostrar que a ponte aérea Pelotas-Marília é um dos caminhos mais bonitos.

Ao Lânderson, companheiro, namorado e crítico nº01, sigo reafirmando os votos de que se ao teu lado não é mais fácil, definitivamente e irrevogavelmente, é muito mais feliz.

À família de sotaques – Leti, Bruno, Felipe, Joana, Samira e Winnie - que o extremo sul me proporcionou. Aos eternos amigos, André e Isabela, que estão somente a uma mensagem de distância e às fogueirinhas da militância, do movimento estudantil até a economia solidária, que ousam sonhar e construir uma outra realidade possível. À querida Natália pela parceria construída, retomada e fortalecida para além da FURG.

Ao primeiro orientador deste trabalho, Professor Francisco Quintanilha Verás Neto, por aceitar ler os livros que eu li para me acompanhar na construção desse trabalho. Sou muito grata pelos passos iniciais e espero que os novos rumos te tragam felicidades.

Com muito carinho e admiração, agradeço à Professora Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, pela acolhida tão responsável e amorosa no meio do caminho, por tanto esmero na orientação e, principalmente, pelo “sim” sempre acompanhado de um “vamos juntas!” nos momentos que eu questionava a minha capacidade. Raquel, por tirar sempre uma palavra de incentivo da “cartola”, posso afirmar que você é uma pessoa mágica.

Aos professores examinadores desta dissertação, Maren Guimarães Taborda e Éder Dion. Independentemente de qual seja o resultado, sinto-me privilegiada por ser avaliada por tal banca. Tenho certeza que renovarei minhas esperanças no estudo pelo direito à cidade.

Ainda agradecendo ao “time da docência”, à professora Márcia Bertoldi por me mostrar as possibilidades de (re) inventar o ensino do Direito. À todas e todos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal de Rio Grande, por apresentarem “novos olhares teóricos” nos diálogos entre ordenamento jurídico e justiça social.

Às amizades feitas durante o mestrado, em especial à Alessandra, Bernard, Herson Alex, Karoline, Marília, Vanessinha e Yasmin, pela partilha do debate, da angústia, dos pedágios e, principalmente, do café. “Ser” na coletividade é sempre uma alegria.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos no último ano do curso de mestrado. Em tempos de sucateamento da educação pública, a possibilidade de poder me dedicar inteiramente à escrita nesses meses certamente me faz uma privilegiada na nossa sociedade.

Por último, mas não menos importante, aos habitantes pelotenses e agregados que disputam e contestam os espaços de gestão urbana em nosso município com o objetivo de democratizá-lo. Se Ítalo Calvino, em seu livro “*Cidades Invisíveis*”, escreveu que a cidade de Berenice é uma sucessão de cidades no tempo, alternadamente justas e injustas, e que a futura Berenice já existe no tempo presente, a futura Pelotas também já existe no tempo presente e é através da gestão democrática e da participação popular que ela será justa e presente!

“Os que vivem em nossas casas improvisadas nas pontas de rua ou se acotovelam nos cortiços, os que vivem o dia-a-dia da ocupação provisória ou mal paga, os que não têm um amanhã programado, são, afinal, os que têm direito à esperança como direito e ao sonho como dever.”

(Milton Santos, O Espaço do Cidadão, 2014, p. 85).

*“É preciso estar atento e forte,
Não temos tempo de temer a morte.”
(Gal Costa – Divino Maravilhoso)*

RESUMO

A presente dissertação está inserida na linha de pesquisa: as políticas públicas de sustentabilidade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal de Rio Grande. O objetivo geral da dissertação consiste em analisar a relação entre espaço urbano e gestão democrática através do processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas -município localizado no sul do Rio Grande do Sul - que culminou na aprovação da Lei Municipal nº 6.636 de 2018, evidenciando a composição e atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas no período de 2013 a 2017. Para tanto, o trabalho parte de uma retomada histórica do contexto de urbanização no Brasil e seus reflexos na formatação de um espaço urbano fragmentado e desigual. Em seguida, diante desse cenário, a análise recai sobre a atuação dos movimentos sociais urbanos e as modificações no ordenamento jurídico a fim de estabelecer o direito à cidade como direito de participar da vida urbana. Através das diretrizes elencadas pelo capítulo da política urbana na Constituição Federal, bem como da promulgação da Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, toma-se a gestão democrática como diretriz para o desenvolvimento da função social da cidade e condição de validade jurídica para os processos de elaboração e revisão dos planos diretores. Por fim, realiza-se um estudo de caso no município de Pelotas a fim de analisar se o processo de revisão do plano diretor foi um processo democrático e constitucionalmente válido, refletindo os interesses da população pelotense ou apenas perpetuando os interesses do mercado financeiro. O método utilizado foi o regressivo-progressivo elaborado por Henri Lefebvre e a metodologia consistiu em revisão bibliográfica das temáticas centrais, bem como análise e revisão de atas e documentos referentes ao CONPLAD.

Palavras-chaves: Direito à Cidade, Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Democracia.

ABSTRACT

The present dissertation is inserted in the line of research: the public policies of sustainability of the Graduate Program in Law and Social Justice of the Federal University of Rio Grande. The general objective of the dissertation is to analyze the relationship between urban space and democratic management through the process of revision of the III Master Plan of Pelotas-municipality located in the south of Rio Grande do Sul - which culminated in the approval of Municipal Law 6,636 of 2018, highlighting the composition and performance of the Municipal Council of the Pelotas Master Plan in the period from 2013 to 2017. In order to do so, the work is based on a historical resumption of the urbanization context in Brazil and its reflections on the shaping of a fragmented and uneven urban space. Then, in the face of this scenario, the analysis rests on the performance of urban social movements and changes in the legal order in order to establish the right to the city as a right to participate in urban life. Through the guidelines established by the urban policy chapter in the Federal Constitution, as well as the enactment of Federal Law 10.257 / 01 - City Statute, democratic management is taken as a guideline for the development of the social function of the city and a condition of legal validity for the processes of elaboration and revision of the master plans. Finally, a case study is carried out in the municipality of Pelotas in order to analyze whether the review process of the master plan was a democratic and constitutionally valid process, reflecting the interests of the Pelotas population or only perpetuating the interests of the financial market. The method used was the regressive-progressive one elaborated by Henri Lefebvre and the methodology consisted in bibliographical revision of the central themes, as well as analysis and revision of acts and documents referring to CONPLAD.

Keywords: Right to the city, City Statute, Master Plan, Democracy.

LISTA DE IMAGENS

Imagem 01: Localização do município de Pelotas – RS	114
Imagem 02: Cartaz 5ª Conferência Municipal da Cidade.....	130
Imagem 03: Memorando pedido de urgência na votação das alterações do III Plano Diretor.....	135

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Índice de Urbanização no Brasil – anos 1940 e 1950.....	23
Tabela 02: Evolução das características dos planos diretores ao decorrer dos anos.....	78
Tabela 03: Gestão 2013-2015 CONPLAD – Pelotas.....	126
Tabela 04: Gestão 2016 – 2017 CONPLAD – Pelotas.....	127

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEIAN	Áreas de Especial de Interesse do Ambiente Natural
AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
APPO	Áreas de Preservação Permanente Ocupadas
Art.	Artigo
BNH	Banco Nacional de Habitação
CF	Constituição Federal
CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano-Ambiental
CONCIDADES	Conselho Nacional das Cidades
CONPLAD	Conselho Municipal do Plano Diretor
EC	Estatuto da Cidade
ETPD	Escritório Técnico do Plano Diretor
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
MLB	Movimento de Luta nos Bairros e Vilas
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MP	Ministério Público
MST	Movimento Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PL	Projeto de Lei
PLHIS	Programa Local de Habitação de Interesse Social
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SGCMU	Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana
SINDUSCON	Sindicato das Indústrias Moveleiras e Construção Civil
TJ	Tribunal de Justiça
UCPel	Universidade Católica de Pelotas
UFPel	Universidade Federal de Pelotas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	13
2. “A CIDADE NÃO PÁRA, A CIDADE SÓ CRESCE...”	18
2.1 A formação do espaço urbano brasileiro: “a cidade como centro das ambições”	20
2.2 A segregação sócio-espacial nas cidades: “o de cima sobe e o de baixo desce”	28
2.3 O Estado e a política urbana brasileira.....	34
2.4 A ausência de direitos: um olhar para a realidade urbana brasileira	41
3. O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO DIREITO.....	48
3.1 Um chamado para a revolução urbana: o direito à cidade	50
3.2 Os movimentos sociais urbanos no Brasil: “a contra mola que resiste”	58
3.3 Estatuto da Cidade – Lei Federal nº10.257/01: aspectos políticos e jurídicos.....	65
3.4 Plano diretor: solução ou problemática do planejamento urbano?.....	73
4. A CIDADE É DE TODOS, MAS ESTÁ NA MÃO DE QUEM?.....	83
4.1 Democracia e a nova ordem jurídica urbanística: a gestão democrática das cidades.....	85
4.2 Os conselhos municipais de planejamento urbano e o direito à cidade.....	93
4.3 A participação popular como condição de constitucionalidade das leis que modificam o Plano Diretor.....	99
4.4 A segregação sócio-espacial como segregação política	108
5. GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO NA REALIDADE DE PELOTAS.....	113
5.1 O processo de urbanização em Pelotas/RS: histórico e caracterização do município.....	116
5.2 O planejamento urbano e a evolução dos planos diretores em Pelotas.....	118
5.3 O Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD: por e para quem são produzidas as discussões?.....	124
5.4 O processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas: o silêncio fala!.....	129
6. CONCLUSÃO.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	141
ANEXOS.....	151

1. INTRODUÇÃO

A cidade, assim como o campo¹, é palco de relações sociais marcadas pelo modo de produção capitalista. Nesse sentido, essas relações estabelecidas - como a precarização das relações de trabalho e das condições de vida - refletem e perpetuam uma segregação sócio-espacial² de apropriação do espaço urbano para as classes mais baixas.

Nas últimas décadas e em especial pela articulação dos movimentos sociais urbanos, foi significativa a produção legislativa ao que tange o espaço urbano. A promulgação da Lei Federal nº 10.257/01, o Estatuto da Cidade, foi uma importante conquista para instituir a função social da cidade e instrumentos jus-fundiários que possibilitam garantir o direito à cidade, compreendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos.

A despeito do Estatuto da Cidade e seus desdobramentos como a obrigatoriedade de plano diretores municipais como principais instrumentos de planejamento urbano sejam considerados legislações centrais para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, justas e democráticas, ainda vivenciamos um modelo de desenvolvimento urbano excludente e pautado por interesses especulativos do capital.

A política urbana raramente teve lugar prioritário nas agendas governamentais brasileiras, embora alguns programas sociais como o “Minha Casa, Minha Vida” tenham sido instituídos durante os governos de Lula (2003-2011) e Dilma (2012- agosto/2016) como forma de amenizar o problema da questão habitacional.

É importante destacar que por política urbana não se entende apenas a questão de moradia, mas o direito de vivenciar a cidade em todas as suas dimensões como habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e serviços públicos de qualidade. Portanto, pensar e instituir política urbana perpassa pela retomada da cidade como espaço público de livre acesso, uso e gestão por todas e todos cidadãos.

Dessa forma, questiona-se se a efetividade desses instrumentos de garantia do direito à

¹ Tanto o campo quanto a cidade são considerados como espaços demarcados pelas contradições e tensionamentos promovidos pelo modo de produção capitalista, onde eclodem conflitos fomentados pela apropriação desigual do território, pela precarização nas condições de trabalho e pela disputa fundiária. A afirmação da autora está amparada nos referências teóricos de Caio Prado Júnior (2009), Maria Encarnação Beltrão Sposito (2006) e Milton Santos (2013).

² A opção por trabalhar com a expressão “sócio-espacial” ao invés de “socioespacial” é fundamentada nas lições de Ana Fani Alessandri Carlos (2016) para enfatizar as relações sociais e espaciais de forma dialética e articuladas, entretanto, preservando a individualidade de cada uma.

cidade não estaria vinculada diretamente à gestão democrática instituída como diretriz nos escopos legislativos anteriormente citados. Abordar a temática da democracia no contexto atual não é tarefa fácil, entretanto é urgente e necessária.

Nos últimos anos, vivenciou-se sérios retrocessos³ ao que diz respeito à consolidação do Estado Democrático de Direito. Esses retrocessos também estão presentes e afetam ao que diz respeito à política urbana brasileira.

Além dos significativos cortes, nesse período, em programas sociais de caráter habitacionais⁴, houve também a promulgação do Decreto nº9.076⁵ em junho de 2017 que ocasionou o adiamento da Conferência Nacional das Cidades, bem como afetou diretamente a competência e a composição do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES. O referido decreto transfere os poderes de organização e condução da Conferência Nacional para o Ministério das Cidades, o qual possibilita a interferência direta do governo.

Ademais, o decreto suprime a competência das conferências em eleger membros para o Conselho, abrindo caminho para que o próximo conselho seja totalmente composto por membros indicados pelo governo, sem espaço para a sociedade civil e organizações populares.

Se o descumprimento da diretriz de gestão democrática no planejamento do espaço urbano acontece em nível nacional, há também reflexo nos governos municipais, tendo em vista a competência municipal, atribuída via constitucional, da realização do planejamento urbano.

Ante ao cenário apresentado, a dissertação analisa e problematiza o caráter democrático do processo de revisão III Plano Diretor de Pelotas (Lei Municipal nº 5.502/08), município localizado no sul do Rio Grande do Sul, pelo Conselho Municipal do Plano Diretor -CONPLAD para o ano de 2018, conforme disposição do artigo 40, § 3º da Lei Federal nº10.257/07⁶.

³ O impeachment da presidente democraticamente eleita, a retirada de direitos sociais e coletivos, a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, a execução da vereadora Marielle Franco após denunciar o abuso da violência policial na favela do Acari/RJ são apenas alguns dos exemplos dos tempos sombrios vivenciados na nossa jovem democracia.

⁴ Em 2017, por exemplo, apenas 9% dos valores previstos foram destinados ao programa e a expectativa para 2018 é zerar o repasse de recursos, segundo dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2018) enviado pelo governo à Câmara. Para essas contratações, que haviam superado as 550 mil unidades em 2013, foi definida uma meta muito menor para 2018 - 170 mil.

Disponível em:

<http://noblat.oglobo.globo.com/artigos/noticia/2017/09/temer-destroi-o-programa-minha-casa-minha-vida.html>

Acesso em: 15 de outubro de 2017.

⁵ Na data de 14 de dezembro de 2017, o Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo nº707/2017, de autoria do senador Paulo Paim (PT-RS), com objetivo de suspender o Decreto nº9076/17 foi designado para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, entretanto, até a presente data ainda não foi apreciado.

Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2143431>.

Acesso em: 16 de março de 2018.

⁶ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...)§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Portanto, diante das diretrizes de gestão democrática e participação popular como elementos obrigatórios nos processos de elaboração e revisão do plano diretor e da realidade vivenciada no município de Pelotas, a dissertação apresenta-se socialmente comprometida com o debate do caráter democrático do espaço urbano e suas consequências para a materialização ou abstração do direito à cidade na vida da população pelotense.

No ensejo, portanto, de problematizar esses questionamentos, discute-se a gestão democrática da cidade, de forma a entender a cidade como um direito, tomando a participação no planejamento urbano como um exercício capaz de solidificar espaços decisórios democráticos como forma de aprofundar a questão da função social da cidade e efetivação do direito a vivenciá-la em todas as suas facetas.

Como objetivo central, a presente dissertação busca compreender a relação entre espaço urbano e gestão democrática na efetivação do direito à cidade através da análise do processo de revisão do III Plano Diretor pelo CONPLAD durante o período de 2013 - 2017.

Para tanto, os objetivos específicos consistem em:

- a. Contextualizar a formação do espaço urbano brasileiro;
- b. Caracterizar o conceito de direito à cidade no âmbito teórico e no ordenamento jurídico;
- c. Problematizar o princípio da gestão democrática presente no ordenamento, em especial, como norteador da elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor;
- d. Analisar o caráter democrático do Conselho Municipal do Plano Diretor da Cidade de Pelotas, no que se refere à materialização do direito à cidade para a população no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas.

Dessa maneira, a dissertação está estruturada com a introdução sendo o primeiro capítulo, o segundo consiste em uma breve retomada do contexto histórico da urbanização brasileira, evidenciando a segregação sócio-espacial e a atuação do Estado na elaboração de políticas urbanas, em especial para a população de baixa renda.

O terceiro capítulo aborda a construção do direito à cidade em nível internacional até a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro através da atuação dos movimentos sociais urbanos. Analisa-se especialmente o Estatuto da Cidade e a importância do plano diretor enquanto instrumento de planejamento urbano municipal.

O quarto capítulo adentra na questão da democracia nas cidades lançando o seguinte questionamento: se a cidade é de todos e todas, por qual motivo a sua gestão se concentra na mão de poucos? É realizado um resgate do conceito de gestão democrática da cidade, com ênfase nos conselhos municipais de planejamento urbano. Busca-se analisar a participação

popular como condição de constitucionalidade para elaboração e revisão do plano diretor e quais obstáculos são postos para a sua concretização, retomando que a segregação sócio-espacial também é uma segregação política.

Por fim, o quinto e último capítulo trata-se de um estudo de caso realizado por meio da análise de atas e documentos acerca da revisão do III Plano Diretor de Pelotas, debruçando-se sobre a composição do Conselho Municipal do Plano Diretor e o caráter democrático do processo de revisão do plano diretor e suas alterações sancionadas através da análise da Lei Municipal nº 6.636/18.

Os referenciais teóricos utilizados são transdisciplinares⁷, uma vez que a temática do espaço urbano não deve e nem pode ser privativa de apenas um campo da ciência. Importa destacar que não se trata de abordar a questão para fora do direito, mas sim, trazer autores e autoras de outras áreas para tecer uma crítica jurídica, enquanto ciência social aplicada, acerca da gestão democrática do espaço urbano.

Quanto ao recorte do período de 2013 a 2017 para fins de delimitação temporal na dissertação, resta dizer que não é escolhido ao acaso, mas fundamentado pelos fatores a seguir expostos.

O ano de 2013, início do marco temporal analisado, justifica-se pelo fato de que nesse Pelotas deveria iniciar o debate sobre a revisão do III Plano Diretor, mas também porque o Brasil vivenciou as denominadas “Jornadas de Junho”, um movimento que tomou às ruas para protestar quanto ao aumento das passagens dos transportes urbanos, mas que logo incorporou pautas como habitação, educação, saúde, entre outras.

Embora as reivindicações fossem das mais variadas, elas denunciavam a negação do direito à cidade em suas múltiplas dimensões. De certa forma, todas as demandas podem ser analisadas sob o filtro do anseio por uma “cidade-cidadania” ao invés da “cidade-mercadoria”. Além disso, a tomada do espaço das ruas pela população também caracteriza uma prática de democracia ativa, é no espaço público que estávamos discutindo assuntos de interesse público, abrangendo a própria relação com a cidade. No âmbito local de Pelotas, essa foi a data demarcada para o início das discussões acerca do processo de revisão do plano diretor.

O ano de 2017, marco temporal final, antecede o prazo trazido pelo Estatuto da Cidade

⁷ A opção pelo uso da expressão transdisciplinar ao invés de interdisciplinar justifica-se pelo entendimento que a transdisciplinaridade corresponde a um nível de integração disciplinar maior que a interdisciplinariedade. Conforme leciona Basarab Nicolescu (2000) “A transdisciplinaridade, como o prefixo ‘trans’ indica, diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade do conhecimento” (p. 35)

para revisão do plano diretor. Nesse sentido, é o prazo em que o CONPLAD encaminha para o Poder Executivo e para o Legislativo as propostas de alteração quanto ao instrumento que preconiza e ordena o planejamento urbano municipal.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da dissertação consiste no método regressivo-progressivo, criado pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, auxiliado pelo estudo de caso. Nas palavras de Martins (2011, p. 04-05), o método tem como ponto de partida um momento descritivo a partir do momento presente, seguida de uma etapa analítica-regressiva, onde se debruça sobre condições históricas que configuram a realidade e, por fim, o momento histórico-genético com a análise das modificações das estruturas estudadas como possibilidades para o futuro.

O método lefebviano está baseado na dialética de Marx, entretanto, estrutura-se em uma dimensão triádica abordando a leitura da realidade com base no tempo histórico, a fim de apontar quais as possibilidades colocadas para o futuro. Dessa forma, estabelecendo uma relação entre presente, passado e futuro, há a possibilidade em entender a potencialidade da realidade de maneira mais rica e complexa.

Os procedimentos consistiram em revisão bibliográfica acerca da temática do espaço urbano, direito à cidade e democracia, análise de legislações de direito urbanístico, com ênfase no Estatuto da Cidade e sistematização de pautas convocatórias e atas do CONPLAD⁸, bem como documentos referentes às pré-conferências e as conferências municipais das cidades, e notícias em jornais e sítios virtuais da região.

Por fim, ante a todo o exposto, a dissertação está vinculada a linha de pesquisa em políticas públicas e sustentabilidade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal de Rio Grande – PPGD/FURG e a relevância temática da envolve a gestão democrática referendada através do Estatuto da Cidade enquanto diretriz fundamental e imprescindível para pensar o planejamento urbano municipal.

Logo, aponta-se que a ausência da participação popular, nos moldes de uma gestão democrática, no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas restringiu a possibilidade de materialização do direito à cidade para a população pelotense, concentrando a gestão da cidade para o interesse do mercado financeiro.

⁸ Disponibilizadas através das solicitações nº 6879 e 7913 com base na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/11)

2. “A CIDADE NÃO PÁRA, A CIDADE SÓ CRESCE...”

“(...)E a cidade se apresenta
 Centro das ambições
 Para mendigos ou ricos
 E outras armações
 Coletivos, automóveis,
 Motos e metrô
 Trabalhadores, patrões
 Policiais, camelôs
 A cidade não pára
 A cidade só cresce (...)
 A cidade- Chico Science

O título do presente capítulo é inspirado na música “A cidade”, composta pelo pernambucano Chico Science no ano de 1988 e interpretada pela banda Nação Zumbi em 1993, a qual retrata o difícil cotidiano na cidade.

Embora a música tenha como objeto a cidade de Recife em Pernambuco, o cenário cantado pode ser reconhecida em várias cidades brasileiras, tendo em vista os recorrentes problemas urbanos e o espaço da cidade como *centro das ambições*, palco de interações sociais e local de relações de trabalho.

Se, anteriormente, o Brasil era visto como um todo agrícola (SANTOS, 2013), esse já não é mais o cenário que caracteriza as paisagens do nosso território desde a década de 1960. Com a crise da produção cafeeira nos anos de 1930, responsável em grande parte pelo êxodo rural, juntamente com o *boom* da industrialização nos anos posteriores, um grande contingente populacional que morava no campo muda-se para a cidade em busca de melhores condições de emprego e vida.

Nas palavras de Oliven (2010, p. 66), “no ano de 1970, conforme censo da época, 1/3 da população brasileira habitava um local diferente daquele que havia nascido”. Desde então, os dados trazidos pelo último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE de que 84,4% vivem no espaço urbano, possibilita a seguinte afirmação: somos um país fundamentalmente urbano.

Ademais, a perspectiva é que as cidades brasileiras continuem crescendo, como aponta o presente título, afinal, a estimativa apontada pelo Programa de Organização das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - ONU-Habitat no Brasil é que mais de 90% da população brasileira viverá em cidades no ano de 2030⁹.

As cidades brasileiras representam fielmente a forma da divisão social do trabalho, portanto, pode-se dizer que é palco das relações e tensões sociais marcadas pelo modo de

⁹ Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/10/em-2030-90-da-populacao-brasileira-vivera-em-cidades>. Acesso em 20 de março de 2018.

produção capitalista, isto é, marcadas pela exploração social e econômica.

Ante ao exposto, o capítulo estrutura-se em quatro subseções. A primeira corresponde a uma retomada histórica do contexto da urbanização brasileira, com ênfase nos processos econômicos, políticos e sociais que marcaram cada época a fim de compreender a configuração das cidades brasileiras como um todo até os dias atuais. Toma-se como principais referenciais teóricos os estudos de Lúcio Kowarick (1976), Milton Santos (2013), Paul Singer (1972) e Ruben George Oliven (2010).

Após essa contextualização, apresenta-se, na segunda subseção, o fenômeno da segregação sócio-espacial nas cidades. A cidade como mercadoria fomenta ainda mais a desigualdade social refletida na exclusão social. Como o próprio subtítulo anuncia: *o de cima sobe e o de baixo desce* será a problemática analisada com base nas produções de Ana Fani Alessandri Carlos (2016, 2017), Raquel Rolnik (2013) e Roberto Lobato Corrêa (1989).

A terceira subseção dedica-se sobre o papel do Estado em relação à política urbana, através da atuação do planejamento do uso e ocupação do solo, por meio produções legislativas acerca da política urbana e fundiária. Nesse sentido, já tomando as cidades brasileiras como marcadas pelo modo de produção capitalista e pela profunda segregação sócio-espacial, analisa-se o Estado Moderno nas perspectivas de Alysson Leandro Mascaro (2013), Flávio Villaça (1999,2004) e Jean Lojkine (1981). Dedicar-se atenção à relação entre Estado e Capital Financeiro nos estudos de David Harvey (2001, 2013) e Mariana Fix (2001).

A quarta - e última - subseção do capítulo invoca dados estatísticos sobre o cenário de negação de direitos sociais nas grandes cidades brasileiras, relacionando a precarização dos direitos com a localidade espacial em que os sujeitos habitam. Fundamenta-se nos referenciais de Edésio Fernandes (2006), Ermínia Maricato (2015) e Friedrich Engels (2015).

É diante dessa complexidade que, através de uma perspectiva transdisciplinar, envolvendo diversos autores e autoras, a presente dissertação inicia-se com o objetivo de compreender a configuração e caracterização das cidades brasileiras dando o tom para a discussão entre espaço urbano, democracia e direito à cidade como problemática a enfrentar a crise urbana vivenciada e quem sabe, nas palavras musicais de Chico Science que inaugurou o capítulo, *pra gente sair da lama e enfrentar os urubu*¹⁰.

¹⁰ Trecho da música A Cidade de autoria de Chico Science, a qual dá o título para o presente capítulo.

2.1. A formação do espaço urbano brasileiro: “a cidade como centro das ambições”

O estudo da formação do espaço urbano brasileiro não é tarefa fácil, mas é necessária para compreender a conjuntura atual das nossas cidades. Ainda que espaço urbano e cidade pareçam sinônimos em um primeiro plano, as cidades atuais foram originadas e caracterizadas através de uma lógica complexa que envolve um conjunto de fenômenos econômicos, sociais e políticos, bem como a atuação e interferência de diversos agentes sociais para a formação do espaço urbano.

Portanto, importa destacar para fins de análise da presente subseção que, desde seu descobrimento até o final do período colonial, o território brasileiro já possuía vilas e pequenas cidades. Entretanto, o surgimento dessas configurações espaciais é entendido como um processo espontâneo de geração de cidades, não como um processo de formação do espaço urbano.

Dessa forma, esse período é caracterizado como “primórdios da urbanização”, nas palavras de Nestor Goulart Reis Filho (1998, p. 93). As atividades de exploração mineral e de agricultura comercial ainda que tenham influenciado na economia local, contribuindo para o surgimento das pequenas cidades, não constituiu uma concentração significativa das atividades da população em um espaço delimitado, bem como a difusão de valores de um sistema de cultura urbana. Logo, a urbanização deve ser conceituada como um processo que conjuga as dimensões do espaço social e territorial.

A urbanização não é simplesmente o aumento do número e o tamanho das cidades. Ela se manifesta em duas dimensões: (a) a do espaço social, referente a um modo de integração econômica, capaz de mobilizar, extrair e concentrar quantidades significantes de produto excedente e, também, de uma integração ideológica e cultural, capaz de difundir os valores e comportamentos da vida moderna; (b) a do espaço territorial, correspondente ao crescimento, multiplicação e arranjo dos núcleos urbanos. (BECKER 1991, p. 52-53)

Nesse sentido, para compreender, atualmente, as cidades brasileiras é necessário retomar o processo de formação do espaço urbano como um todo complexo, isto é, abrangendo as bases históricas, econômicas, políticas e sociais de cada período.

Embora a urbanização brasileira seja considerada pretérita (SANTOS, 2013, p. 17) em relação à mundial, ela também tem relação direta com o processo de industrialização, o que já indica a influência do caráter do modo de produção desde o início da formação do espaço urbano.

A industrialização brasileira pode ser dividida em dois momentos distintos. O primeiro

deles é compreendido a partir da década de 1930. Nessa data, há início um processo de industrialização em decorrência da grande crise de 1929 e seus reflexos na economia brasileira, em especial ao que envolvia a produção cafeeira. Em paralelo a esse evento, houve um enfraquecimento do processo de exportação devido a Segunda Guerra Mundial e, conseqüentemente, a necessidade de desenvolver a indústria com o objetivo de suprir o espaço deixado pela queda dos produtos importados.

Essa combinação de fatores ocasionou o início do processo de êxodo rural, uma vez que com o campo sofrendo com a crise cafeeira, boa parte da população, que habitava as áreas rurais, buscou no deslocamento para a cidade uma expectativa de melhores condições de vida.

Dessa forma, é notório que o processo de fortalecimento da urbanização está intrinsecamente relacionado com a industrialização e a busca por emprego. Como enunciado pelo sociólogo Lúcio Kowarick “para os trabalhadores¹¹ a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver suas potencialidades coletivas.” (KOWARICK, 1976, p. 53).

Portanto, ainda nesse primeiro momento, é possível notar que esse processo de industrialização também está relacionado com as condições organizacionais e políticas.

Nessa esteira, as políticas de consolidação do Estado Novo no ano de 1937, de caráter nacionalista de fomento às indústrias, originaram uma primeira vitória, ainda que parcial, do urbano sob o rural. “Há uma modificação gradual na mentalidade e interesses das classes sociais que anteriormente estavam enraizadas na economia primária exportadora” (SINGER, 1972, p. 72).

Identifica-se, inicialmente, que o Brasil deixava para trás a sua vocação rural, voltando-se para a formação de um espaço urbano marcado pelas características do modo de produção vigente, bem como pela cultura e ideologia da cidade vista como progresso.

Ruben George Oliven (2010) atenta para o fato de que um dos elementos que consagrou a cidade como centro das ambições para melhores condições de vida também está relacionado com as condições políticas da época. As legislações trabalhistas criadas nessa época através da Consolidação das Leis Trabalhistas somente eram aplicáveis às áreas urbanas, o que serviu como instrumento de atração para os trabalhadores rurais deslocarem-se para as cidades, gerando uma grande mão de obra industrial.

O período de 1940 -1950 consolidou o termo da industrialização não apenas como o conjunto de atividades industriais, mas como um conjunto complexo que contribuiu para o fortalecimento de um mercado interno nacional, impulsando as relações de consumo nas suas

¹¹ As expressões trabalhadores e classe trabalhadora incluem os trabalhadores informais e domésticos também.

mais variadas formas.

Essa nova base econômica acelerou o processo de urbanização nas médias e grandes cidades, onde há uma valorização e maior circulação de capital, e ocasionou um crescimento demográfico significativo especialmente nas capitais de Estado.

Conforme apontado por Milton Santos, “a população urbana na data de 1940 consistia em 26,35% da população total, já no ano de 1950 o índice de urbanização era de 36,16%.” (SANTOS, 2013 p.32). Esse aumento no índice de urbanização também está associado com o processo de mecanização do campo, que provoca uma intensidade no deslocamento¹² da população que habitava as áreas rurais para o meio citadino.

É possível relacionar, nesse sentido, que o crescimento da população também tinha consequência direta no aumento do índice de urbanização das cidades brasileiras da época, conforme ilustrado pela tabela a seguir.

Tabela 01: Índice de Urbanização no Brasil - anos 1940 e 195

	População total	População Urbana	Índice de Urbanização
1940	41.326.000	10.891.000	26,35
1950	51.944.000	18.783.000	36,16

Fonte: SANTOS, 2013. p. 32

O geógrafo Sidney Gonçalves Vieira expõe que ao analisar o crescimento urbano de uma cidade é levado em conta o desenvolvimento das condições materiais de produção. Tanto na sua forma material quanto espacial, essa produção não pode ser afastada do valor ideológico que traz implícito. Afinal, pode-se dizer que na “produção do espaço também se encontra presente a produção das relações sociais.” (VIEIRA, 2005, p. 53)

O segundo processo da industrialização inaugurou-se com o governo de Juscelino Kubitschek nos anos de 1956 - 1960, no qual houve a consagração na substituição das importações. Se, anteriormente, as indústrias brasileiras desenvolveram-se apenas para substituir a lacuna das importações deixadas pela Segunda Guerra Mundial, nesse momento a produção não mais se restringia aos produtos de caráter têxteis e alimentícios, mas sim para bens de consumo, intermediários e duráveis.

Destaca-se a construção de Brasília como cidade planejada sob os moldes modernistas para abrigar os centros de poderes do Estado e o surgimento das denominadas cidades satélites

¹² Sobre o êxodo rural brasileiro: “Conforme se vê, vivemos um dos mais violentos êxodos rurais, tanto mais grave porque nenhuma cidade brasileira estava em condições de receber esse contingente espantoso de população. Sua consequência foi a miserabilização da população urbana e uma pressão enorme na competição por empregos “ (RIBEIRO, 1995, p. 198)

em seu entorno, precárias, não planejadas e destinadas para a classe trabalhadora que construiu uma cidade a qual não teve acesso. A dicotomia do espaço urbano planejado, regularizado frente a cidades caóticas e precárias reforça ainda mais a sua relação com a divisão social do trabalho em uma sociedade capitalista.

Em especial, cabe fazer uma menção acerca do êxito da implementação da indústria automobilística durante esse governo. A criação de uma verdadeira “civilização do automóvel” (FAUSTO, 2009, p. 237) afetou diretamente no rebaixamento de prioridade ao que se referia à implementação de meios de transporte coletivos para a grande massa.

“A vitória de caráter parcial da hegemonia do urbano sob o rural, nesse momento, se mostrou de forma definitiva” (SINGER, 1972, p. 122). Não somente ao que diz respeito à consolidação das indústrias e do comércio como principais fontes de geração de trabalho e renda, como o poder político concentrado não apenas na mão de latifundiários, mas também da burguesia industrial.

O desenvolvimento industrial condicionou a necessidade da expansão do setor de comércio e serviços, ou seja, das atividades terciárias que se estabeleceram próximas às áreas centrais. Santos assevera que a “indústria se desenvolve com a criação de pequenos números de empregos, e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.” (SANTOS, 2013, p. 11). Tais fatores intensificam não só a acumulação do capital, mas também tornam a cidade como sede dos aparelhos burocráticos do Estado e, por consequência, de uma maior concentração e circulação de poder.

A urbanização, portanto, na medida que concentrou as atividades econômicas também permitiu o desenvolvimento de forças produtivas e, por consequência, reproduziu a divisão social do trabalho como característica da formação de um espaço urbano desigual. Ao encontro dessa informação, Eduardo Galeano, em seu livro “*As veias abertas da América Latina*”, destaca que “o subemprego rural se torna subemprego urbano. Crescem a burocracia e as populações marginais, aonde vão parar, sorvedouro sem fundo, os homens despojados do direito do trabalho” (GALEANO, 2010, p. 175)

Após o governo de Juscelino Kubitschek e a renúncia de Jânio Quadros (1961), a chegada ao poder pelo até então vice-presidente João Goulart apresentou timidamente uma preocupação social voltada para as consequências da urbanização e industrialização acelerada.

No início do governo Jango (1961 - março/1964), era claro o avanço dos movimentos sociais e o surgimento de novos atores. Os setores esquecidos do campo - verdadeiros órfãos da política populista expressada através da Consolidação das Leis Trabalhistas - começaram a se mobilizar. “O pano de fundo dessa mobilização encontra-se nas grandes mudanças

estruturais ocorridas no Brasil entre 1950 - 1964, caracterizadas pelo crescimento urbano e uma rápida industrialização.” (FAUSTO, 2009, p. 244)

É nesse período que ocorreu uma maior mobilização social por parte de setores da sociedade que reivindicavam participar ativamente das decisões políticas do país. Ressalta-se aqui o movimento rural denominado Ligas Camponesas, que empunhava a bandeira da reforma agrária. Ao dialogar com os movimentos que se encontravam nas grandes cidades, fomentaram também uma referência à reforma urbana.

Essas reformas no âmbito social, juntamente com as do âmbito de direitos políticos e econômicos, formavam as chamadas reformas de base no governo de Jango. “Essas reformas de base não tinham como pretensão implementar o socialismo no Brasil, na verdade, era uma tentativa de modernizar o modo de produção capitalista a diminuir as profundas desigualdades vigentes no país.” (FAUSTO, 2009, p. 246)

Entretanto, sequer houve a possibilidade de implementação efetiva dessas reformas, o primeiro ato do até então presidente em assinar o decreto da Superintendência da Reforma Agrária, que disciplinava acerca da desapropriação de propriedades subutilizadas, tornou-se o seu último ato de governo.

Arelado a outros posicionamentos, a declaração de que estava em curso a preparação também de uma reforma urbana¹³ fez com que as classes médias e altas manifestassem contrárias juntamente com outros agentes detentores do capital.

O governo de João Goulart foi interrompido através um movimento fomentado pelos militares, e como demonstrado acima apoiado pelas elites, em 31 de março de 1964 sob a alegação de que buscavam livrar o país da corrupção e da ameaça comunista.

Durante o golpe de Estado, no ano de 1964, intensificou-se o processo de urbanização. O movimento militar criou as condições de uma veloz integração do país, através da elevação do capital industrial nacional e estrangeiro, mas sob o preço de acentuar o fenômeno da pauperização e periferização, ou seja, a expulsão do centro para a periferia, da classe trabalhadora nas cidades

No entendimento do historiador Boris Fausto, a política econômica de Delfim Netto, definida como “milagre econômico” em razão do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB)

¹³ A expressão “reforma urbana” utilizada nessa subseção e ao longo da dissertação corresponde à concepção progressista, vinculada mais diretamente aos movimentos sociais na década de 80, cujo cerne buscava reduzir as injustiças e desigualdades no espaço urbano. O esclarecimento do significado faz-se necessário, uma vez que antes dos anos 60 e, principalmente, dos anos 80 a mesma expressão foi utilizada para promover intervenções do Estado de cunho autoritário e de caráter higienista nos centros das cidades, em especial no Rio de Janeiro no período de 1902-1906, como enuncia Souza (2010). Para o autor, inclusive, esse tipo de intervenção deveria ser denominada reforma urbanística e não reforma urbana.

e as taxas relativamente baixas de inflação, possuía pontos vulneráveis e negativos que se mantiveram mesmo após o regime militar.

Um deles foi a criação de um índice prévio de aumento de salários em nível que subestimava a inflação, sendo responsável pelo aumento do consumo para as classes média e alta ao custo que comprimia os salários dos trabalhadores de baixa qualificação.

Portanto, é justamente nesse período de caráter repressivo que se acentua a formação do espaço urbano intrinsecamente ligada à economia e a divisão social do trabalho, respaldado por um discurso embasado somente na questão técnica, sem preocupação com a questão social.

Para o autor,

Outro aspecto negativo do “milagre”, que perdurou depois dele, foi a desproporção entre o avanço econômico e o retardamento ou mesmo o abandono de programas sociais pelo Estado. O Brasil iria notabilizar-se no contexto mundial por uma posição relativamente destacada pelo seu potencial industrial e por indicadores muito baixos de saúde, educação, habitação, que medem a qualidade de vida de um povo. (FAUSTO, 2009, p. 269)

A criação do Banco Nacional de Habitação, em meados de 1964, já trouxe em seu bojo a descaracterização dos objetivos sociais de sanar o déficit habitacional - ainda que não abordasse a política urbana como um todo - para apenas arrecadar e transmitir recursos para a contemplar as classes médias e altas, quando não a própria iniciativa privada. É possível afirmar que:

Do ponto de vista empresarial, em que o lucro é o objetivo máximo, esta lógica é impecável. Porém ela não prevalece apenas para as empresas privadas. Isto ocorre também com financiamentos públicos na construção civil: é elucidativo mostrar que 80% dos empréstimos do Banco Nacional da Habitação foram canalizados para os estratos de renda média e alta, ao mesmo tempo que naufragavam os poucos planos habitacionais voltados para a camada de baixo poder aquisitivo. É contrastante neste sentido que as pessoas com até 4 salários mínimos constituam 55% da demanda habitacional ao passo que as moradias colocadas no mercado pelo Sistema Financeiro de Habitação raramente incluíam famílias com rendimento inferior a 12 salários mínimos. (KOWARICK, 1979, p. 50)

Mais uma vez, a formação e consolidação do espaço urbano que conhecemos ficou adstrita ao modo de produção capitalista. Conforme aponta Santos, o “capitalismo monopolista intensifica a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que grandes parcelas da receita pública são investidas na cidade econômica em detrimento da social” (SANTOS, 2013, p. 107).

Essa lógica da supremacia do plano econômico em relação às necessidades sociais e coletivas dentro da cidade não fica restrita somente à questão habitacional, mas também aborda o sucateamento e a precarização do transporte coletivo dentro do espaço urbano.

Quando finalmente o plano viário passou a ser pensado na escala da cidade, de alguns anos pra cá, poder-se-ia pensar que o interesse coletivo prevaleceria. No entanto os vastos investimentos com a abertura de novas avenidas, vias expressas e elevados têm em vista principalmente o aumento vertiginoso da frota de veículos particulares, cujo índice de utilização é baixo (1,2 passageiros por veículos) em detrimento dos transportes coletivos de que se serve a maioria da população. (KOWARICK, 1979, p.50)

A reabertura democrática no país foi extremamente bem-vinda. Entretanto, as consequências de uma urbanização fundamentada na industrialização acelerada, no êxodo rural de trabalhadores, na ausência de políticas públicas e supremacia de instrumentos de planejamento de caráter estritamente técnico para a ocupação do solo, configuraram a formação do espaço urbano brasileiro.

No ano de 1980, após um longo período de investimentos e captação de capitais estrangeiros, as cidades brasileiras vivenciaram a denominada “crise da dívida”, o que agravou os índices de desemprego, a queda no consumo, a qualidade de vida da classe trabalhadora e acentuou ainda mais a característica urbana de fragmentação do espaço. A crise da dívida que se propagou nos planos macroeconômicos permitiu que o projeto do neoliberalismo se apresentasse como uma suposta alternativa para a saída econômica.

Assim se explica como, em momentos de cortes sociais e de investimentos generalizados no espaço urbano e de queda generalizada do consumo, as políticas neoliberais privilegiam os espaços de consumo e promovem os investimentos privados em espaços de prestígio que, subitamente, encontram uma via urgente para a sua revalorização, podendo tornar-se espaços de nova centralidade para obter todo tipo de investimento. Como contrapartida, os espaços menos interessantes para o capital sofrem os efeitos de um desinvestimento sistêmico. (CARLOS, 2017, p.20)

Nas lições do geógrafo David Harvey (2005), o neoliberalismo trata-se de um projeto de classe, fortalecido pelos interesses capitalistas, cujo objeto é de reverter o quadro de insuficiência financeira através do direcionamento do crescimento da produtividade para o lucro privado, acompanhado de cortes em direitos sociais.

É esse projeto neoliberal, mantido até os anos atuais - ainda que com rupturas ao longo da história contemporânea, que moldará ainda mais a cidade como um espaço urbano desigual, voltando para a geração de lucros para as classes capitalistas e como negação para a classe trabalhadora e periférica.

A década de 1990 apresentou uma diferença na formação do espaço urbano, uma vez que no período se intensificou o fenômeno da desindustrialização, isto é, houve uma redução na capacidade industrial da localidade e as indústrias deixam de ser a base no processo econômico e social. Destaca-se aqui que a desindustrialização acarretou desemprego em massa de parte da população, portanto, há, novamente, a relação da configuração do urbano com a

divisão social do trabalho. Concomitante à desindustrialização, ganhou espaço o dinamismo do setor imobiliário como atividade econômica, influenciando também na questão social.

A mudança econômica, social é também espacial, uma vez que atuará diretamente na construção de novos espaços juntamente com espaços já consolidados ao longo do processo de urbanização nos períodos anteriores.

Lugares onde predominava a atividade industrial, mas que contavam e contam ainda com uma população moradora tradicional passam a receber grandes condomínios residenciais, se convertendo em objetos para a expansão acelerada do setor imobiliário. Bairros tradicionais, de pequenas casas, pequenos sobrados, vizinhos de antigas indústrias, muitas dela desativadas, se veem tomados por um grande e rápido processo de mudança. Agora, nas ruas, um intenso fluxo de carros, ônibus, vans escolares, vans de entregas de produtos e caminhões de construção. Pequenas casas, agora cercadas por grandes condomínios, se tornam estabelecimentos comerciais requintados, voltados para um consumo da nova população moradora dos recentes condomínios (PÁDUA, 2018, p. 87)

Além desses fatores, somou-se a isso o processo da construção de normativas e leis para a implementação de um modelo econômico neoliberal, através da influência do Consenso de Washington, como forma de abertura à nova movimentação de capitais estrangeiros. Nas proposições de Dardot e Laval (2016), a América Latina sofreu com a desregulamentação e criação de mercados concorrenciais e a proteção ao direito de propriedade. Tais políticas afetaram diretamente a configuração das cidades latino-americanas.

Portanto, a configuração desse espaço urbano, sob o manto neoliberal¹⁴ e do processo de globalização - ponto alto do processo de internacionalização do mundo capitalista, vendido como fábula, mas vivenciado como perversidade, no entendimento de Milton Santos (2011), tem seu fundamento na financeirização da sua configuração. Isso significa que, independente da atividade econômica desenvolvida na sociedade, seja de caráter industrial, comercial e ou financeira cambial, é o capital que atua na configuração direta nesse espaço.

A cidade materializa-se como um negócio, onde é possível investir e ganhar cada vez mais dinheiro às custas de um espaço urbano configurado por meio de concentração fundiária, especulação, mercantilização de serviços básicos na cidade, contradição e negação de qualidade na vida urbana.

Nesse ensejo, a cidade como centro das ambições, sugerida no subtítulo, passa a ser o centro da acumulação do capital, fazendo com que desigualdade social e a exclusão espacial sejam as suas principais características.

¹⁴ Cidade neoliberal, cidade empresarial (Harvey,2005) são variantes do mesmo modelo urbano baseado na busca de benefício para poucos.

2.2 Desigualdade social e exclusão espacial na cidade: “o de cima sobe e o de baixo desce...”

A cidade contemporânea, ou seja, o espaço urbano atual não foi fruto do acaso ou de uma geração espontânea, mas sim um produto das relações sociais marcadas pela lógica do capital. O processo de urbanização e a formação das cidades brasileiras explicitam a desigualdade e as contradições que fundamentam a produção do espaço e da sociedade urbana.

Nas palavras de Vizzoto,

(...) merece especial análise o processo de ocupação do espaço das cidades nessa linha da lógica capitalista. Esse modo de planejamento e de gestão do espaço urbano é pautado pela circulação e acumulação individual do capital, apropriação privada do solo urbano, fragmentação do espaço no modelo especulativo, assim como divisão territorial segundo classes sociais.
(VIZZOTO, 2011, p. 96)

O argumento desenvolvido, após o estudo da formação e configuração do espaço urbano, é: as cidades são a centralidade para a acumulação de capital. Esse processo gera significativos conflitos, especialmente nas metrópoles - seja tanto pelo tamanho, grau de urbanização e densidade populacional.

A financeirização do espaço urbano imputa a concentração de riqueza, fomentando mais a privatização do espaço, originando novas formas de expropriação como o fenômeno da “espoliação urbana” (KOWARICK, 1976).

A espoliação urbana caracteriza-se como a exploração sofrida pela classe trabalhadora para além do *chão da fábrica*, ou seja, na própria cidade em que vive, com a negação dos serviços urbanos coletivos com a precariedade do transporte público, o déficit habitacional tendo em vista o alto preço atribuído ao solo urbano e condições insatisfatórias de desenvolvimento das relações sociais ditadas pelo capital. “A espoliação urbana constituía uma espécie de “mais valia” peculiar a indivíduos destituídos de direitos de acesso a bens coletivos e garantias cotidianas de sobrevivência.” (BARREIRA, 2010, s/p)

Tal abordagem dialoga diretamente com o entendimento da geógrafa Ana Fani Alessandri Carlos que afirma “a produção do espaço se impõe como condição, meio e produto da reprodução da sociedade no seio do processo geral de reprodução capitalista” (CARLOS, 2017, p. 34).

Dessa forma, a produção da cidade, do espaço urbano, assentada na lógica do capital, torna-se mercadoria. “A terra urbana, que era comumente ocupada, passa a ser uma mercadoria - que se compra e vende como um lote de bois, um sapato, uma carroça ou um punhado de

outro.” (ROLNIK, 1995, p. 39).

Nesse sentido, a mercadoria apresenta-se como algo que, por meio das suas propriedades, satisfaz as necessidades humanas de qualquer espécie, apresentando - simultaneamente e dialeticamente - um valor de uso e um valor de troca. Nesse sentido, faz-se necessário uma retomada na obra “*O Capital*” de Karl Marx (2013), para conceituar a expressão de valor de uso e de valor de troca.

O valor de uso está relacionado com a sua utilidade, sem necessitar que as suas propriedades sejam apropriadas pelo capital. Ainda nas lições de Marx, o valor de uso só se realiza no uso ou no consumo. Os valores de uso constituem o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a sua forma social.

Quanto ao valor de troca, trata-se de uma relação quantitativa, uma atribuição de valor sobre suas propriedades, que só permite a apropriação mediante um grande custo de horas trabalhadas (quando se permite!). David Harvey em seu livro “*A Justiça Social e a Cidade*” irá relacionar os conceitos marxistas de valor de uso e valor de troca diretamente com a cidade.

Para o autor,

(...) o solo urbano e suas respectivas benfeitorias, no capitalismo, são mercadorias especiais e o valor de uso não é o mesmo para todas as pessoas, nem constante no tempo. Os valores de uso refletem um misto de necessidades, reivindicações sociais, hábitos culturais, estilos de vida; e não são arbitrariamente estabelecidos pela pura soberania do consumidor. (HARVEY, 1980, p. 137)

Os proprietários e detentores dessas “mercadorias”, entretanto, têm o valor de troca como predominante ao de uso, isto é, ditado pelo valor da propriedade privada, pelo mercado e especulação imobiliária. Daí a origem da problemática: o espaço urbano é produto social, mas a sua apropriação e fruição é privada.

Portanto, em seu movimento de produção – reprodução, o espaço urbano exhibe um conflito agudo e violento entre o valor de troca (e, nessa situação, fonte da realização de lucro) e o valor de uso (a vida urbana realizando-se através dos usos dos espaços-tempos que são, em essência, improdutivos do ponto de vista do capital). (CARLOS, 2017, p. 34)

É justamente esse o conflito que emerge da contradição entre a lógica de valor de uso e valor de troca, manifestando-se como forma de cercear as facetas da vida urbana, em especial, a que se refere a condição de habitar, fixar local em um espaço, apropriando-se dele e a partir disso desenvolver suas relações para com o urbano.

A apropriação resume-se como a possibilidade de adquirir o espaço urbano como propriedade privada, não mais como espaço de convivência coletiva. Essa apropriação é, na sociedade vigente, feita pelo mercado, não mais pelo cidadão. Ao afirmar isso, pode-se inferir

que o processo de apropriação é acompanhado também pelo fenômeno da alienação: a cidade passa a ser vista como exterioridade, algo estranho, para aqueles que não detêm capital, embora esses também sejam produtores do espaço urbano enquanto produto social.

Logo, a cidade que deveria ser um espaço público, um bem de consumo coletivo, ou melhor, como demonstra Henri Lefebvre (2006), o lugar de encontros, ritmos, trocas e diferenças, passa a ser caracterizada por uma apropriação desigual e injusta, típicas do modo de produção capitalista, servindo para acumulação do capital através de fenômenos como a especulação imobiliária.

A especulação imobiliária encontra fundamento justamente na produção e formação de espaços que possuem a expectativa em ser valorizados pelo mercado, ou seja, do valor de troca – ainda que em detrimento da função social, do valor de uso.

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural; e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais, uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-se às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. (SANTOS, 2013, p. 106)

Ao longo da formação desse espaço, conforme destacado no ponto anterior, foi possível notar a construção da cidade como território em que se exerce a acumulação e circulação de capital através das condições de atividades econômicas, concentração de emprego e a atuação de diversos agentes sociais.

Nas lições de Carlos, pode-se visualizar que a produção da cidade, ditada exclusivamente pelo seu valor de troca e a sua integração ao processo de valorização, passa a ser uma mercadoria de alto valor e ao mesmo tempo um negócio muito lucrativo para determinados agentes produtores do espaço urbano.

(...) a produção da cidade ganha uma nova perspectiva e as estratégias dos empreendedores imobiliários, dos bancos e do Estado orientam suas estratégias de acumulação na produção da mercadoria-espaço. Generaliza-se, assim, a produção do espaço na determinação do “mundo mercadoria”. Trata-se também do momento histórico em que a expansão da mercadoria penetra profundamente a vida cotidiana, reorientando-a sob sua estratégia(...). Assim, o espaço-mercadoria se propõe para a sociedade como valor de troca, destituído do seu valor de uso e, nessa condição, subjugando o uso, que é condição e meio da realização da vida social, às necessidades da reprodução da acumulação como imposição para a reprodução social. É nesse processo que o valor de troca ganha uma amplitude profunda. (CARLOS, 2016, p. 61)

Explica-se: o espaço urbano brasileiro é composto por “diferentes usos de terra

justapostos entre si.” (CÔRREA, 1989, p. 07). Nesse sentido, a cidade é fragmentada em diversas zonas, frações, que possuem uma atribuição de valor conforme o seu uso e ocupação. Há zonas residenciais, industriais, comerciais, mas para além disso, estabelece zonas de acordo com a classe social dos moradores - bairros de classe alta, média e baixa.

Quanto mais - e melhor - infra estruturada essas zonas, maior será o seu valor de mercado. É esse o valor de troca imposto à parcela da terra urbana, o que limita o acesso dela a classes de baixa renda.

Possibilita-se, assim, que as classes que dispõem de capital financeiro possam consumir, adquirir essa parcela. Daí, já se fundamenta uma relação direta entre desigualdade social e exclusão espacial. É através da lógica da atribuição de valor ao solo urbano que “espaços distintos começam a ser criados, identificando seus moradores de formas antagônicas, divididos entre os bairros de classes baixa, média e alta” (SANTOS, 2013, p. 130).

Dessa forma, a conjuntura da urbanização brasileira criou o problema da questão da segregação urbana. Jean Lojkin para fins de melhor compreensão, dispõe que há três tipos de segregação no espaço urbano. São elas:

a) oposição entre centro, cujo preço do solo é mais alto, e a periferia; b) separação entre zonas e moradias reservadas às camadas sociais e zonas de moradia popular; c) esfacelamento generalizado das funções urbanas, disseminadas em zonas geograficamente distintas e especializados de acordo com a função do uso do solo. (LOJKINE, 1997, p.189).

Embora o autor estabeleça essa divisão quanto à tipologia da segregação, não pode ser perdido do horizonte que todas elas estão intrinsecamente relacionadas à estipulação de um valor de troca sobre o terreno urbano. Portanto, a segregação carrega em seu bojo os elementos relacionados a uma apropriação do espaço urbano com base na divisão social do trabalho e, conseqüentemente, na renda de cada indivíduo.

A segregação sócio-espacial, logo, articula-se de modo a ilustrar que a cidade, não apenas como produto da urbanização - mas também como condicionante de relações sociais, reproduz as características de uma sociedade já fragmentada ao que se refere ao poder socioeconômico.

A cidade brasileira tem o caráter socioeconômico como força motriz da segregação urbana, podendo-se, inclusive, afirmar que o espaço urbano, para além de fragmentado, permite a diferenciação entre seus habitantes: *os de baixo e os de cima*. Aqueles que já estão identificados como “*os de baixo*” continuam cada vez mais abaixo ao serem impedidos ou terem o seu acesso a algum serviço, direito ou benefício dificultado pela questão espacial.

“Nossas cidades, cada vez mais, se dividem em duas. De um lado, a cidade dos que comandam e participam da sociedade, e de outro a cidade dos comandados, dos marginalizados, dos que estão de fora”. (VILLAÇA, 1996, p. 94)

A segregação voluntária, aquela em que o indivíduo escolhe, através de iniciativa própria, qual lugar habitar – identificada no fenômeno dos condomínios fechados - não é a preocupação central desta seção. Claro, certamente é objeto de reflexão pois a segregação de um grupo, seja por iniciativa própria, afeta diretamente na segregação de outro, uma vez que esse processo é dialético.

Entretanto, a segregação voluntária ocorre especialmente nos grupos mais abastados, ou seja, “*os de cima*”. Para esses, há o poder de escolha, a possibilidade em consumir um espaço urbano regular, infra estruturado, legalizado...completamente privatizado.

Opta-se, então, por seguir a definição estabelecida por Peter Marcuse que a segregação é “o processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área definida.” (MARCUSE, 2004, p. 24).

A segregação da população de baixa renda, materializada nas favelas brasileiras, nos loteamentos irregulares e clandestinos¹⁵, nas áreas ambientalmente frágeis, sempre é involuntária. Não há escolha pois não há capital o suficiente para “pagar” o valor estipulado pelas condições do mercado, do setor empresarial e, em certa medida, pelo próprio Estado.

Ao falar da população de baixa renda que vive em espaços irregulares e precarizados, é necessário também evidenciar a questão racial que está presente no processo de segregação sócio-espacial.

As perversas consequências do sistema escravocrata no Brasil, bem como o mito da “democracia racial” tem relação direta com a maioria da população negra habitando essas áreas como favelas, loteamentos irregulares.

Desse modo, a urbanização representou uma piora nas condições de vida dos negros livres e de muitos mestiços pobres das cidades. O nível de vida baixou, a comida ficou

¹⁵ Embora constituam a cidade ilegal, faz-se necessário distinguir os loteamentos irregulares dos clandestinos. Irregulares são aqueles que possuem algum tipo de registro diante do município, seja uma consulta prévia ou até mesmo um projeto de parcelamento aprovado, porém em desacordo com exigências técnicas/urbanistas, físicas, jurídicas ou administrativas. Essas situações de irregularidades não permitem que o loteamento seja registrado nos Cartórios e, conseqüentemente, quem adquire o lote não terá o registro de sua propriedade. As irregularidades podem ser:(a) técnicas/urbanistas - descumprimento das diretrizes do parcelamento, uso e ocupação do solo;(b) administrativas - referentes às condições de registro e cadastro do loteamento;(c) físicas - relativas à implantação e condições de infraestrutura;(d) jurídicas - referentes à garantia do direito de propriedade, bem como à forma de aquisição, localização e destinação do terreno. Já os clandestinos são aqueles que são executados sem nenhum tipo de consulta ou licença, ou seja, não há sequer um indício de existência junto às prefeituras. É um loteamento feito sem qualquer autorização ou comunicado, logo, não cumprem as exigências técnicas, administrativas, físicas e jurídicas. No loteamento clandestino não existe garantia alguma que o loteador é realmente o proprietário daquela área. (SILVA, 2015, p. 34)

pior e a casa também. Seu abandono os fez, então, perigosos, criminosos, maconheiros, capoeiras, etc. Os sobrados senhoris, também nenhuma obra-prima em termos de condições de moradia, por serem escuros e anti-higiênicos, tornaram-se com o tempo prisões defensivas do perigo da rua, dos moleques, das capoeiras, etc. Uma lógica de convivência naturalizada com a desigualdade social que também veio para ficar, como sabemos, hoje em dia, na sociedade dos condomínios fechados. (SOUZA, 2017 p.40)

Essa segregação tem consequência direta não só nas questões sociais e econômicas, mas também na condição política desses indivíduos, que acaba por ser refletida por uma invisibilidade na condição de cidadãos. No entendimento de Raquel Rolnik, “a fragmentação sociopolítica territorial resultante dessa reconfiguração representa não apenas uma nova forma de estruturação urbana, mas um desafio para a noção mesma de cidade, na medida em que, definirá quem tem direito à mesma.” (ROLNIK, 2013, s/p.),

É possível, inclusive, evidenciar que a segregação nas cidades brasileiras, para além de concretizar a divisão de classes, também atua como um instrumento de controle desse mesmo espaço urbano. Tal afirmação vai ao encontro do pensado pelo sociólogo Manuel Castells (1983), o qual toma o processo de segregação sócio-espacial como reflexo da distribuição espacial das diversas classes sociais conforme as determinações políticas, econômicas e ideológicas.

Afinal, habitar áreas irregulares ou bairros periféricos não significa apenas ser segregado, afastado em relação ao espaço do centro urbano, mas também implica nas oportunidades desiguais, sejam elas de caráter social, econômico, político e educacional.

Como trazido pelo enunciado do título que abre essa subseção, a ideia é que *os de baixo sigam indo cada vez mais para baixo*. Dessa forma, a segregação sócio-espacial materializa-se como a negação da vida nas cidades, separando os seus habitantes em cidadãos e não-cidadãos, reduzindo a sua condição na cidade como exercício de mera sobrevivência em um lugar, um espaço - ou melhor - no consumo de uma mercadoria que é completamente inalcançável a ele.

Essa segregação, característica recorrente do espaço urbano, também se manifesta ao que tange aos investimentos de recursos públicos por parte do Estado. “Nessa escala, o espaço urbano torna-se um meio e um poder nas mãos de uma classe dominante que, através das políticas públicas, direciona e regulariza os fluxos, centralizando, valorizando e desvalorizando os lugares da vida, e aprofundando as desigualdades. (...)” (CARLOS, 2017, p.35)

Enfim, como indicado por Marcuse, “está, pois, claramente, no âmbito dos poderes mais abrangentes do Estado a permissão ou a proibição da segregação. Assim, se em qualquer sociedade houver segregação ela ocorrerá com a sanção tácita, quando não explícita, por parte do Estado” (MARCUSE, 2004, p. 30),

Diante de um cenário de uma cidade fragmentada, dicotômica e segregada, questiona-se nas próximas linhas qual o papel exercido pelo Estado no fomento da política urbana seja para erradicar ou perpetuar desigualdades sociais e exclusões espaciais.

2.3 O Estado e a política urbana brasileira

Ao Estado, como um dos agentes de produção do espaço urbano, é atribuído o papel de ser responsável por múltiplas tarefas ao que diz respeito à elaboração, aplicação e fiscalização de políticas, legislações e instrumentos voltados para o uso e ocupação do solo urbano.

Entretanto, não se pode tomar o Estado como um “Estado hegeliano, visto como entidade supra orgânica.” (CORRÊA, 2011, p. 43), mas sim a partir de uma realidade concreta, inserido em um contexto político, social e econômico.

Dessa forma, trabalha-se a conceituação do Estado¹⁶ sob a perspectiva do jurista Alysson Mascaro, demonstrando que este é um produto das relações de sociabilidade do sistema capitalista, logo, Estado e capitalismo não podem ser analisado de maneira isolada.

Nesse sentido, deve-se entender o Estado não como um aparato neutro à disposição da burguesia, para que, nele, ela exerça o poder. É preciso compreender na dinâmica das próprias relações capitalistas a razão de ser estrutural do Estado. Somente é possível a pulverização de sujeitos de direito com um aparato político, que lhes seja imediatamente estranho, garantindo e sustentando sua dinâmica. Por isso, o Estado não é um poder neutro e a princípio indiferente que foi acoplado por acaso à exploração empreendida pelos burgueses. O Estado é um derivado necessário da própria reprodução capitalista; essas relações ensejam sua constituição ou sua formação (MASCARO, 2013, p. 19)

Para o jurista, o Estado como forma de domínio político é um fenômeno do sistema capitalista, uma vez que nesse sistema não se pode mais falar em força bruta, ou sequer divina, para a apreensão da força de trabalho e da mercadoria. “O Estado, assim se revela, como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob a forma assalariada”. (MASCARO, 2013, p. 18).

Ante ao exposto, destaca-se que ainda que esse Estado possa atuar na função de remediar as contradições geradas pelo próprio modelo de produção, em nenhum momento verifica-se que esse mesmo Estado ameace a reprodução do sistema do capital.

O Estado capitalista, portanto, conforme elucidado por Lojkin não só corrobora as contradições e divisão da sociedade em classes, como aprofunda ainda mais essa condição. Pois, desenvolve-se a concepção de uma política urbana que setoriza a população quanto ao

¹⁶ Destaca-se aqui que estamos tratando do Estado Moderno.

acesso dos meios de consumo urbano em duas categorias antagônicas: aqueles que reproduzem o capital e aqueles que reproduzem apenas a força de trabalho.

O autor afirma que o Estado como “agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos para as diferentes classes e frações” (LOJKINE, 1997, p. 193), reflete as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação sócio-espacial e pela dialética do valor de uso e valor de troca do solo urbano. Para tanto, Lojkin conclui que “as leis de desenvolvimento das políticas urbanas capitalistas, no atual estágio do capitalismo; nesta medida, os atores políticos individuais só aparecerão enquanto “personificação de categorias econômicas”.” (LOJKINE, 1997, p. 195)

Essa premissa encontra reflexo na formulação de Manuel Castells, o qual entende que, nos países capitalistas, o Estado acaba por ter um papel de agente decisivo na produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo. “Os equipamentos coletivos e o sistema urbano surgem, portanto, marcados de forma decisiva pelas características do Estado.” (CASTELLS, 1980, p. 23).

O filósofo István Mészáros (2011) aponta que o Estado capitalista sempre tem a sua função orientada por seu papel de facilitador de expansão e acumulação do capital. Tal premissa soa fundamentalmente acertada ao verificar como o Estado atuou no planejamento e regulação da política urbana brasileira.

Frisa-se, novamente, a política urbana como o modo de organização da vida nas cidades, de maneira a vivenciá-la em todas as suas dimensões como habitação, mobilidade urbana, saneamento básico, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e serviços públicos de qualidade.

O Estado brasileiro como planejador dessa política urbana não age de modo neutro, pelo contrário, está submetido ao modo de produção social, bem como os agentes sociais detentores de poder política e capital.

Para o sociólogo Jesse Souza:

A urbanização, no entanto, também representou uma mudança lenta, mas fundamental na forma do exercício do poder patriarcal: ele deixa de ser familiar e abstrai-se da figura do patriarca, passando a assumir formas impessoais. Uma dessas formas impessoais é a estatal, que passa, por meio da figura do imperador, a representar uma espécie de pai de todos, especialmente dos mais ricos e dos enriquecidos na cidade, como os comerciantes e financistas. (SOUZA, 2017, p. 87)

Em um primeiro momento, não há interferência nas políticas urbanas, deixando-as à mercê das relações individuais e de vizinhança. Logo, a questão urbana era tratada tanto pelo Estado quanto pelo ordenamento jurídico com preceitos do direito privado, ou seja, através dos

preceitos urbanísticos trazidos pelo Código Civil de 1916.

Betânia Alfonsin (2001) analisa que essa formação jurídica descompromissada com a dimensão social vivenciada nas cidades brasileiras condenou parte significativa da população a uma situação de ilegalidade ao definir as zonas urbanas entre “fora” e “dentro” da lei de acordo com a relação de titularidade com o espaço.

As primeiras legislações de planejamento urbano, datadas da década de 1930 a 1960, período que corresponde ao processo de urbanização mais acentuando, corroboram esse distanciamento entre lei, planejamento e realidade. Nas palavras de Villaça,

(...) os planos urbanos, a partir da década de 1930, serviram apenas para mascarar os reais interesses das classes dominantes que é o de produzir áreas desprovidas da infraestrutura para os mais pobres e áreas exclusivas, valorizadas, com todos os benefícios aos mais ricos. As especificidades de sua urbanização, marcada pela grande presença de moradias precárias como cortiços, loteamentos irregulares ou favelas, estão relacionadas à especulação com a terra que conduziu o crescimento extensivo da mancha urbana. (VILLAÇA, 2004, p. 66)

Destaca-se ainda que a década de 1970 foi a época da ditadura militar, um governo que aprofundou ainda mais o processo de segregação urbana ao deslocar para as periferias a classe trabalhadora. Os planos diretores¹⁷, instrumento de planejamento urbano, dessa época também apresentavam um caráter extremamente técnico em detrimento do social. Sob a alegação de que a atuação não deveria ser política, o caráter da tecnicidade perpetuou a crise urbana.

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades. Novamente, o plano inconsequente. (VILLAÇA, 1999, p. 221).

O planejamento urbano, na concepção de Circe Monteiro, só poderia ser compreendido como “atividade global, onde conhecimentos de economia, política, sociologia, geografia e outros se relacionassem a fim de propor uma intervenção eficaz no ordenamento do espaço urbano” (MONTEIRO, 2007, p. 48). Entretanto, como demonstrado acima, a concepção do planejamento urbano adotado nessa época – e replicada até a promulgação do EC- Lei Federal nº10.257/01 - foi fundamentalmente técnica, descolada da realidade e de práticas democráticas e interdisciplinares.

Nesse sentido, o planejamento urbano como instrumento do Estado se dava pela

¹⁷ A questão do plano diretor, em especial as características referentes aos períodos pré e pós Estatuto da Cidade serão aprofundadas no segundo capítulo dessa dissertação.

“presença de regimes políticos autoritários nas sociedades latino-americanas que dificultam, senão impedem, qualquer viabilização de práticas sociais de base, indispensável para a emergência de um “outro” planejamento” (MONTEIRO, 2007, p. 49).

Além disso, destaca-se nesse período, conforme já enunciado na primeira subseção, a abertura para o capital estrangeiro, bem como a perda do controle cambial que fomentará a já examinada crise da década de 1980. Boa parte dessa atuação do Estado, portanto, representada pelos órgãos do poder público em escala municipal, instituía instrumentos e planos que possibilitassem atrair capitais estrangeiros

Somente no ano de 1979 surgiu a primeira legislação em nível federal¹⁸ - Lei nº 6.766/79 - disciplinando sobre o uso e ocupação do solo urbano, entretanto, ainda omissa referente à segregação sócio-espacial, ao reconhecimento do direito à cidade e à função social da propriedade, mas ainda assim com importante contribuição ao não mais tratar o planejamento urbano como assunto privado.

Entretanto, esse modelo interventor, burocrático e autoritário do Estado, vivenciado até então, não foi capaz de propor soluções às demandas sociais e à crise que se instalou. Não se deve concluir, de pronto, pela falência da intervenção estatal, “pelo contrário, a abstinência do Estado no tratamento da questão social e urbana, como problemas do crescimento econômico, tem produzido efeitos nefastos para a imensa maioria de baixa renda que habita as cidades.” (VIEIRA, 2005, p. 221).

Desse modo, a ineficácia do Estado em relação ao planejamento e execução de uma política urbana mostra-se como um projeto¹⁹. Ao desempenhar uma atuação positiva, reforça um modelo autoritário e descompromissado com as questões sociais que assolam a realidade urbana; ao se omitir - sob as mais diversas alegações - com ênfase na falta de recursos públicos, o Estado acaba por transferir para o mercado a responsabilidade em executar políticas urbanas.

A arquiteta Mariana Fix (2001) aponta que na era neoliberal - vivenciada também nos dias de hoje, as “parcerias” entre Estado e capital financeiro são alardeadas como a nova face do planejamento e da gestão urbana já que o Estado, pela sua “ineficácia” e crise fiscal, não teria, segundo aquela versão, condições de dar conta das políticas públicas para as cidades.

Esse discurso da ineficácia estatal no que tange à gerência do investimento público – e em nossa avaliação reflete na promoção de políticas urbanas - encontra subsídio no conceito

¹⁸ A próxima legislação a nível federal acerca do planejamento urbano se dará apenas em 2001 com a promulgação do Estatuto da Cidade por meio da forte atuação dos movimentos sociais, a ser abordada no terceiro capítulo intitulado “o direito à cidade e a cidade como direito” da presente dissertação.

¹⁹ Alusão à máxima pensada por Darcy Ribeiro ao afirmar que “A crise da educação no Brasil não é uma crise, é projeto”

que a economista Leda Maria Paulani (2010) denomina por Estado de Emergência Econômico.

Isso significa que, de maneira sucinta, o Estado é reduzido ao seu papel meramente arrecadatório, logo, o que orienta a sua atuação é a arrecadação de capital, ainda que em detrimento do interesse público.

Transpondo esse argumento para a política urbana podemos afirmar que cabe à iniciativa privada, portanto, pautar projetos habitacionais, de mobilidade urbana, saneamento básico cujo único objetivo não é a promoção da função social da cidade²⁰ na garantia de acesso ao espaço urbano infra estruturado, mas sim a geração de lucro para suas próprias entidades.

Essas ações aprofundam a exploração enraizada através das alianças que privilegiam, constantemente, os setores imobiliários, as empresas de transporte e as grandes construtoras. Uma ação que se realiza contra o social. Sob o capital financeiro, reforçam-se as desigualdades centro-periferia com a extensão desmesurada do tecido urbano encontrando áreas urbanas e rurais que se submetem à nova lógica: com a transferência dos estabelecimentos industriais; com a construção de condomínios fechados (...) com o deslocamento das classes de menor poder aquisitivo expulsas das áreas de renovações centrais (...) (CARLOS, 2017, p.39)

Raquel Rolnik, em seu livro *“Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”*, evidencia as consequências da regulamentação do mercado ante a omissão do Estado.

A crença que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional da distribuição de recursos combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade com um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de receita. (ROLNIK, 2015, p. 09)

Isso resulta justamente no processo de esvaziamento da tarefa de formulação política no bojo do Estado, na tomada do espaço urbano como espaço público. A cidade que deveria ser do cidadão e da cidadã passa a ser do mercado global, do interesse privado e do capital.

O Estado “(...) não se torna menor ou deixa de existir. Ele apenas se omite quanto ao interesse da população e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante.” (SANTOS, 2011, p. 66). Portanto, o Estado, que deveria ser o detentor da elaboração da política urbana, passa a desempenhar o papel de “balcão de negociação”²¹ pelas

²⁰ Acerca da função social da cidade, a questão será melhor abordada também no terceiro capítulo.

²¹ A expressão adotada “balcão de negociação” faz alusão à frase de Marx e Engels no Manifesto Comunista (1848) que “o Executivo do Estado moderno é apenas um comitê para gerenciar os negócios comuns do conjunto da burguesia.”.

exigências colocadas pelo capital.

A estrutura estatal fomenta e garante através de instrumentos legais a criação de estruturas que neutralizam conflitos e legitimam o processo de produção capitalista do espaço. E até mesmo quando os instrumentos jurídicos impedem essa acumulação, eles conseguem ser flexibilizados. Ermínia Maricato assevera que no Brasil há uma “tradição de aplicar a legislação de forma arbitrária”. (MARICATO, 2012, p. 95)

O papel de protagonismo do capital no planejamento do espaço urbano influenciará, inclusive, ao que tange à dotação de recursos. Ainda nessa esteira, o pensamento de Rolnik acerca da regulação da terra urbana pelo mercado dialoga diretamente com a ideia trazida por Santos, uma vez que

O capitalismo monopolista agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à cidade econômica em detrimento da cidade social. A lei da escassez se afirma, então, com mais força, e ampliam-se as diferenças já existentes entre lugares urbanos, do ponto de vista das amenidades. (SANTOS, 2013, p. 107)

Nesse sentido, “a reconfiguração estrutural desse regime atrelada às dinâmicas de privatização atinge sobremaneira a governança urbana que passa a ter um caráter nitidamente empresarial.” (ROLNIK ET AL, 2018, p. 19)

Afinal, a cidade precisa ser atrativa aos negócios e aos negócios é necessário o investimento na cidade, uma vez que “o capitalismo está eternamente produzindo os excedentes de produção exigidos pela urbanização enquanto o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir.” (HARVEY, 2013, p. 31).

O espaço urbano é o palco do encontro entre economia nacional e mundial, ou seja, é a centralidade da economia globalizada, desenvolvida, vendida como progresso pela mídia. Como aponta Harvey, “o resultado, naturalmente, é dar a impressão de que a cidade do futuro será uma cidade apenas de atividades de controle e comando, uma cidade pós-industrial, em que a exportação de serviços se torna a base econômica para a sobrevivência urbana.” (HARVEY, 2011, p. 177)

A cidade moldada como mercadoria, como negócio é posta à disposição, pelo próprio Estado e seus agentes, para que possa atrair investimentos e capitais, em especial o financeiro. Dessa forma, é importante estabelecer, com fundamento na leitura de Carlos Vainer, que não é mais o Estado que orienta as ações do capital, mas o inverso.

(...) a cidade passa a ser investida como espaço direto e sem mediações da valorização e financeirização do capital. Concebidas enquanto empresas em concorrência umas com as outras pela atração de capitais (e eventos) as cidades e os territórios se

oferecem no mercado global entregando a capitais cada vez mais móveis, recursos públicos (subsídios, terras, isenções). (VAINER, 2013, p. 37)

O Estado e o poder público, portanto, são atores cujo roteiro a ser seguido é escrito pela hegemonia dos interesses do capital, em especial, do capital financeiro. David Harvey, no livro “*A produção capitalista do espaço*”, traz o exemplo da cidade de Hong Kong para ilustrar como esses interesses funcionam.

Uma estratégia bem conhecida dos incorporadores imobiliários, por exemplo, é conservar a melhor e mais alugável parte do terreno de algum empreendimento para extrair renda monopolista dessa parte depois da realização do restante do projeto. Os governos astutos, com os poderes necessários, podem adotar as mesmas práticas. O governo de Hong Kong, como o entendo, é custeado largamente pelas vendas controladas a preços monopolistas muito elevados, dos terrenos públicos para empreendimentos imobiliários. Por sua vez, isso converte os bens imóveis em rendas monopolistas tornando Hong Kong muito atraente para o capital de investimento financeiro, internacional, que opera por meio do mercado de bens imóveis (...). Casualmente, o governo de Cingapura começou a capturar rendas monopolistas e foi muito bem-sucedido, de forma quase similar, ainda que por meios político-econômicos muito diferentes. (...) O propósito é gerar sinergia suficiente no processo de urbanização, para que se criem e obtenham rendas monopolistas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais. (HARVEY, 2005, p. 232)

Embora o exemplo seja geograficamente distante, ele está conceitualmente próximo ao que acontece no território brasileiro. O espaço urbano passa a ser uma possibilidade para que os setores imobiliários e da construção civil – sejam eles nacionais ou internacionais, pelo próprio processo de globalização - se apropriem de áreas coletivas ou vazias, com respaldo dos agentes estatais, para que invistam e especulem na ânsia de gerar mais capital.

O cientista político Thiago Aparecido Trindade (2017) identifica a contribuição do Estado em reforçar a prática dos agentes especulativos em duas frentes, a primeira quando o poder público não elege como prioridade a regulação do uso do solo e da propriedade urbana e a segunda ao tomar os investimentos públicos no território urbano em uma relação de subordinação com as decisões políticas de modo que acabam privilegiando determinados setores da cidade em detrimento de outros.

Pode-se dizer que, nas palavras musicais de Chico Science que embalam o presente capítulo que “(...) *a cidade se encontra prostituída por aqueles que usaram em busca de saída. Ilusora de pessoas de outros lugares, a cidade e a sua fama vai além dos mares. No meio da esperteza internacional, a cidade até que não estão tão mal (...)*”. Enquanto os mercados internos e internacionais atuam conjuntamente e/ou acima do Estado a fim de acumular capital, o processo de segregação, de espoliação de vida das classes mais baixas é cada vez maior nas cidades.

Para modificar essa atuação, é necessário a organização social dos movimentos de contestação a essa lógica – ainda que seus avanços sejam pontuais. De igual forma, as conquistas na produção de marcos jurídicos e instrumentos voltados para um planejamento urbano mais humano, justo e democrático, as quais serão analisadas no capítulo seguinte, apenas são alcançadas mediante a mobilização dos movimentos sociais e mesmo assim possuem grandes dificuldades na sua implementação.

Portanto, o cenário de uma realidade urbana profundamente desigual ainda é perpetuado nas grandes cidades, e reforçado pela própria atuação estatal voltada para a produção e manutenção de um espaço de acumulação do econômico em detrimento do social.

2.4 A ausência de direitos: um olhar para a realidade urbana brasileira

A cidade, por excelência, apresenta-se como lugar da reprodução da força de trabalho. Conseqüentemente, torna-se espaço de conflitos crescentes e necessidades emergentes que se acentuaram com o processo acelerado da urbanização.

Friedrich Engels, em sua obra *“Sobre a questão da moradia”* escrita durante o período de 1872 a 1873 na Inglaterra, ou seja, período pós Revolução Industrial, já enunciava a problemática urbana através da escassez de moradia para a classe trabalhadora inglesa. Afirmando, de forma técnica e precisa, que a situação precária de moradia vivenciada pela classe trabalhadora nos grandes conglomerados urbanos não era ocasionada por falta de moradia, mas na distribuição das mesmas.

O que hoje se entende por escassez de moradia é o peculiar agravamento das más condições de moradia dos trabalhadores em razão da repentina afluência da população às metrópoles; é o aumento colossal dos preços de aluguel; é a aglomeração ainda maior de moradores nas casas particulares; e, para alguns, é a total impossibilidade de encontrar alojamento. (...) A expansão das metrópoles modernas confere ao terreno situado em certas áreas, especialmente, nas mais centrais, um valor artificial que com frequência aumenta de forma colossal (...) (ENGELS, 2016, p. 38 - 39)

O cenário europeu do século XIX ainda pode ser visto no território brasileiro em pleno século XXI, inclusive ampliando a questão de precarização de moradia para outras áreas e serviços básicos na cidade. Retomando o pensamento de Castells (1980), a crise urbana é caracterizada como uma crise de serviços coletivos que são indispensáveis para a vida e o desenvolvimento das relações no espaço urbano. Do ponto de vista geográfico, a crise urbana está presente em todas as cidades brasileiras.

Nas palavras de Santos,

Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em todas as partes. (SANTOS, 2013, p. 105)

Nesse sentido, Maricato afirma que os “problemas urbanos relacionados com moradia, saneamento básico, mobilidade urbana e lazer não podem ser tratados e nem solucionados de maneira individual”. (MARICATO, 2015, p. 10). O motivo disso? Esses problemas estão diretamente vinculados e direcionados a uma grande parcela da população brasileira.

Ainda que a problemática da questão urbana afete toda a população ao que tange o sucateamento dos serviços públicos coletivos das cidades, é notório que para aqueles agentes que não são detentores de capital ela se materialize de forma mais cruel e acentuada.

Afinal, aos agentes que possuem capital financeiro é permitido a apropriação de um espaço urbano regularizado e minimamente infra estruturado. Para esses, o sucateamento do transporte público não impede o seu acesso à cidade, a falta de áreas coletivas para lazer é substituída por clubes privados e até mesmo há a opção em viver em condomínios fechados e planejados.

A urbanização, assentada nas bases do modo de produção capitalista e da propriedade privada, estipulou um preço à terra urbanizada, inacessível para a classe trabalhadora advinda do campo que se sujeitava a baixos salários. A desigualdade social não apenas caminhou lado a lado ao processo de industrialização e urbanização brasileira, pelo contrário, foi extremamente aprofundada e consolidada.

Atrelado a isso, a ausência de políticas de Estado voltadas para um planejamento urbano democrático e inclusivo²², como demonstrado na seção anterior, condicionou a privação do mínimo de urbanidade para essa população nas cidades. Ademais, a falta de investimentos em infraestrutura nos serviços públicos urbanos, bem como a geração de empregos insuficiente para atender a demanda populacional fundamentaram a realidade das grandes cidades brasileiras.

²² Ainda que a discussão seja feita no desenvolvimento da dissertação como um todo, é necessário demonstrar desde já para o leitor e para a leitora que, mesmo após a promulgação de um aparato normativo conquistado pelos movimentos sociais urbanos, o cenário de ausência de direitos sociais, materializadas nos dados apresentados a seguir, para os habitantes de áreas periféricas e denominadas como “ilegais e irregulares” da cidade se manteve. Afinal, o Brasil tem no seu processo de urbanização justamente ausências de políticas públicas como apontado no texto, mas também conserva a cultura de fomentar “leis que pegam e leis que não pegam”. A arquiteta e urbanista Ermínia Maricato (2012, p. 95) escreveu que “estamos testemunhando a aplicação quase nula dos instrumentos mais importantes do Estatuto da Cidade(...)”

Edésio Fernandes aponta que o processo do crescimento urbano e das suas problemáticas mais variadas como a segregação sócio-espacial, a ilegalidade do acesso à moradia e serviços básicos urbanos foi agravada justamente pela omissão do Estado, como agente regulador da política urbana.

Uma característica estrutural do crescimento urbano no Brasil é que ao longo das décadas de crescimento das cidades, a maioria da população somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia através de processos informais, sendo que a taxa de crescimento da informalidade tende a ser muito superior à taxa de crescimento da pobreza. Como resultado: 26 milhões dos brasileiros que vivem em áreas urbanas não têm água em casa; 14 milhões não são atendidos por sistema de coleta de lixo; 83 milhões não estão conectados a sistema de saneamento; e 70% do esgoto coletado não é tratado, mas jogado em estado bruto na natureza. Mais de 50 milhões de brasileiros têm andado da casa para o trabalho, por não poderem arcar com os custos do transporte, seja com o longo tempo de deslocamento até o trabalho e o risco de demissão no caso de atraso. O déficit habitacional em áreas urbanas foi recentemente estimado em 6,4 milhões de unidades no país, sendo que o número de imóveis vazios nessas áreas foi calculado em cerca de 5 milhões de unidades. Em suma, o país está enfrentando uma profunda, e crescente, crise urbana (FERNANDES, 2006, p. 124).

O panorama urbano, de acordo com os dados obtidos através do último censo²³ realizado pelo IBGE indica que há uma parte significativa da população vivendo em ambientes precários e ilegais. Das cidades com mais de 500 mil habitantes, 94,6% apresentam loteamentos irregulares. Dos municípios com população entre 100 mil e 500 mil, 91,3% indicaram o problema, entre 50 mil a 100 mil, 78,7% apresentaram e, entre aqueles com até 50 mil habitantes, 49,5% têm loteamentos irregulares.

Quanto à questão de saneamento básico, condição elementar para a constituição de uma vida urbana digna, não se pode dizer que é acessada para parte significativa da população. O diagnóstico²⁴ de Serviços de Água e Esgoto realizado pelo Ministério das Cidades em 2014 apontou que apenas 48,6% da população têm acesso a esse serviço, o que significa o montante de aproximadamente 100 milhões de pessoas privadas do que se entende como o mínimo de urbanidade.

A mobilidade nas grandes cidades é uma das dimensões que configuram a crise urbana. Maricato afirma que “após, muitos anos de ausência de investimento nos transportes coletivos (de 1980 até 2009, aproximadamente), com algumas exceções, a condição de mobilidade nas cidades tornou-se um dos maiores problemas sociais e urbanos”. (MARICATO, 2015, p. 42)

Conforme já abordado na seção 1.1, o transporte coletivo é voltado majoritariamente

²³ O censo demográfico do IBGE é realizado de dez em dez anos, daí a referência do censo do IBGE 2010 para fins de análise.

²⁴ BRASIL, Ministério das Cidades; Sistema Nacional de Informações sobre saneamento: diagnóstico de serviços de água e Esgotos - 2014. Brasília, SNSA/MCidades. Disponível em: http://www.epsvj.fiocruz.br/upload/Diagnostico_AE2014.pdf Acesso em: 30 de março de 2018.

para a classe trabalhadora, uma vez que a parte mais abastada da população adquire automóveis particulares.

Segundo o Relatório Geral de Mobilidade Urbana²⁵ em 2013 estima que, nos municípios com população acima de 60 mil habitantes, são gastas 23,1 bilhões de horas para, por ano, no deslocamento. A maior parte do tempo é gasta nos veículos de transporte público (49%). O tempo gasto parece ainda ser maior para a classe mais pobre, que se transforma em *sardinhas* em ônibus precarizados, superlotados e com tarifas cada vez mais altas²⁶.

Oras, atrelado à impossibilidade de adquirir um espaço legalizado, regularizado e infra estruturado, há também o fato da população que habita áreas periféricas não se ver enquanto produtora do urbano. Esse processo de alienação, no sentido de a cidade ser vista como exterioridade, juntamente com o estigma da ilegalidade que recai sobre a população mais pobre apresentam-se como fundamentação para a negação de direitos sociais.

A condição espacial é um elemento determinante na condição de possibilidades de vida para cada indivíduo, pois, como disposto no livro “*O Espaço do Cidadão*” lançado originalmente em 1987 por Milton Santos, ainda que exista uma igualdade mínima entre os indivíduos, seja na questão de capacidade, virtudes e, até mesmo, situação financeira, o lugar, território que ocupa influencia diretamente no seu reconhecimento como cidadão.

Nas palavras do autor,

Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território (...) Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até mesmo os mesmos salários têm valor diferente segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso, a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está. (SANTOS 2014, p. 107)

É justamente nas áreas caracterizadas pertencentes à cidade ilegal, ou seja, aquela não regularizada e reconhecida que se constata além das condições precárias ao que se refere à moradia, mobilidade, saneamento, um alto índice de população analfabeta, sem inserção no mercado de trabalho formal, e, muitas vezes, estigmatizada como criminosa por encontrarem nas contravenções uma possibilidade de sobrevivência.

²⁵ Relatório realizado pela Associação Nacional de Transportes Públicos. Disponível em: http://files-server.antp.org.br/_5dotSystem/userFiles/SIMOB/Rel2013V3.pdf Acesso em: 30 de março de 2018.

²⁶ O sucateamento do transporte público juntamente com o aumento da tarifa foram estopins para as Jornadas de Junho em 2013, que será abordado na dissertação no Capítulo III. ”. Tanta irracionalidade, como foi descrito aqui, haveria de merecer uma resposta. E ela veio nas ruas, a partir de 11 de junho de 2013 quando tem início manifestações sociais contra o aumento da tarifa dos transportes coletivos. Desde então, até o momento em que essas páginas são escritas, novembro de 2013, manifestantes de diversas causas e matizes não deixaram as ruas, especialmente nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.” (MARICATO, 2015, p.47)

É importante frisar que o estigma da criminalidade nas áreas ilegais e favelas é tamanho que o simples fato de morar em uma favela constitui agravante na sanção penal. A Folha de São Paulo disponibilizou em abril de 2018 um levantamento realizado no Banco Nacional de Mandados de Prisão, base de dados criada pelo Conselho Nacional de Justiça, que indicou a seguinte informação:

De mais de 82 mil mandados de prisão por tráfico de drogas no Rio de Janeiro, em 41% dos casos o réu era acusado ou foi condenado também por crime de associação de tráfico. A média nacional é de 12%. Em São Paulo, de 10%. (...) um estudo da Defensoria Pública do Estado do Rio que analisou 3.745 processos de tráfico de 2014 e 2015 revela que, em 75% dos casos que somam os dois crimes, a justificativa foi o fato de o local da apreensão ser dominado por facção criminosa²⁷. (SÃO PAULO, 2018)

Essa informação reforça que o fato de localidade geográfica, ou seja, o território onde o sujeito se encontra, sobrepõe-se, inclusive, ao disposto no art. 35 da Lei Federal nº 11.343/06 (Lei de Tóxicos) que define que para a configuração do crime de associação de tráfico há os elementos de duas ou mais pessoas com o fim de praticar, de modo reiterado ou não, a conduta delituosa. Não há nenhum indicativo geográfico como local de apreensão para justificar a imputação criminosa, entretanto, a pesquisa acima comprova que esse é o principal argumento. Deveria a condição geográfica ser superior à legislação penal? Não, não deveria.

O próprio censo do IBGE de 2010 na seção de Aglomerados Subnormais²⁸ indica que nas favelas e em outras áreas de habitação classificadas como irregular, ao menos 31,6% dos moradores tinham rendimento per capita até meio salário mínimo²⁹. Tal estatística diminui de modo significativo ao ser avaliado o rendimento per capita de até meio salário mínimo nas áreas regularizadas, apenas 13,8% dos moradores é classificado nesse perfil.

Ao analisar a renda per capita tidas como altas, nos aglomerados subnormais um número ínfimo de 0,9% dos moradores possuía renda domiciliar superar a cinco salários mínimos. Nas

²⁷ A integralidade da reportagem está disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/04/morar-em-favela-do-rio-e-agravante-em-condenacao-por-trafico-de-drogas.shtml> > Acesso em: 02 de maio de 2018.

²⁸ O censo foi aplicado em 6.192.332 domicílios brasileiros distribuídos por todo o território nacional com o objetivo de identificar as diferenças na vida das favelas e áreas irregulares das demais áreas da cidade. O IBGE define os aglomerados subnormais como conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas pela ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: a. irregularidade de vias de circulação e do tamanho e forma dos lotes; b. carência de serviços públicos essenciais, listados como coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública. A integralidade da pesquisa pode ser consultada no sítio virtual do próprio IBGE.

Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm Acesso em: 30 de março de 2018

²⁹ Conforme aponta a pesquisa realizada pelo IBGE, considerou-se o salário mínimo vigente do ano de 2010, ou seja, no valor de R\$ 510,00.

demais áreas da cidade, o rendimento acima de cinco salários mínimos englobava 11,2% dos moradores.

Quanto à questão de escolaridade, em especial ao que tange o ensino superior, os números também são baixos. O mesmo censo indica que nas áreas irregulares e periféricas apenas 1,6% dos moradores possuem diploma universitário frente a 14,7% dos moradores em áreas tidas como regulares.

A realidade urbana é de uma cidade apropriada pelo mercado, não mais pelo cidadão e pela cidadã, sendo ainda mais negada para aqueles que, inclusive, não são reconhecidos como sujeito de direitos e de deveres. “A cidade privatizada torna-se fonte de privação” (CARLOS, 2017, p.35).

Afinal, como foi possível visualizar, as facetas da vida urbana - materializadas nas questões habitacionais, de saneamento e mobilidade urbana, estão entrelaçadas e refletem na constituição de “não-cidadãos” para aqueles e aquelas que vivenciam diretamente e intensamente a crise urbana brasileira.

Em um sentido parnasiano da negação do direito pela negação do direito, pode-se dizer o seguinte: não sou proprietário do pedaço de terra que habito, não sou reconhecido pelo Estado, logo, não tenho direito à infraestrutura habitacional, condições de saneamento e transporte público. Não posso acessar à cidade legal, mas também não posso viver com o mínimo de urbanidade na minha “ilegalidade”.

Essa crise urbana terá reflexo direto, inclusive, no reconhecimento e atribuição de cidadania, ou seja, o direito de participar da vida na cidade enquanto espaço público. De modo mais direto negar a cidade é também negar a cidadania³⁰.

Etimologicamente, cidade e cidadania possuem a mesma raiz gramatical, originária da expressão do latim *civitas* – conjunto de direito e deveres. Entretanto, Luiz Cesar Queiróz Ribeiro denuncia que no contexto brasileiro cidade e cidadania não possuem a mesma trajetória, uma vez que “os direitos sociais nascem de cima para baixo e as organizações da sociedade já nascem tuteladas pelo Estado.” (RIBEIRO, 2007, p.527)

A perspectiva de cidadania adotada na sociedade brasileira está umbilicalmente ligada com a questão da propriedade privada. Nesse sentido, ser proprietário de algo, de uma propriedade urbana, por exemplo, ainda que não faça uso dela, torna-o sujeito de direitos e deveres, logo, um cidadão.

³⁰ A segregação sócio-espacial como forma de negar a cidade e, conseqüentemente, refletir em uma segregação política será objeto de estudo no terceiro capítulo, intitulado A cidade é de tod@s, mas está na mão de quem? da presente dissertação.

Aos que não têm capital o suficiente para adquirir, ou aos que ocupam, não há reconhecimento de cidadania. Conforme elucidado por Betânia Alfonsin, “pobreza e subcidadania, portanto, têm ligação direta com questões ligadas à dificuldade de acesso à moradia adequada e a todos os outros serviços essenciais para a vida urbana, caracterizando a negação do direito à cidade.” (ALFONSIN ET AL, 2015, p. 09).

A necessidade em ser proprietário de um bem imóvel já é fator delimitador na sociedade capitalista em diferenciar cidadãos e não cidadãos. Essa definição, portanto, de cunho liberal, útil ao modo de modo de produção capitalista não é adequada para a construção da cidadania, inclusive, de uma cidadania urbana.

Ainda nessa perspectiva, também não se coaduna que a cidadania possa ser medida ou garantida através do aumento do poder de consumo da classe trabalhadora. Certamente o consumo de bens como geladeiras, televisores, entre outros, melhorou a vida em seu lócus do espaço privado, mas não garantiu o reconhecimento enquanto cidadão ou cidadã, ainda mais no espaço urbano. “Reconheço que houve distribuição de renda para comprar carros, motos, eletrodomésticos, uma televisão melhor...não condeno isso, pois uma máquina de lavar, uma geladeira é importante..., mas ninguém vive só dentro de casa: vive na cidade.” (MARICATO, 2015, p.27)

Portanto, luta-se pelo reconhecimento de uma cidadania, conforme o entendimento do filósofo político Carlos Nelson Coutinho, como a capacidade de apropriação dos bens socialmente produzidos e de atualização de todas as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social sem necessariamente o indivíduo ser proprietário de um bem.

A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando assim, um processo histórico de longa duração. (COUTINHO, 2000, p. 51)

Lutar pela cidadania é lutar pela apropriação dessa potencialidade. Não se pode esperar que o reconhecimento e a atribuição dessa cidade sejam concedidos pelo Estado, mas através da mobilização social. A negação da vida cidadina, da cidadania urbana torna urgente o resgate do direito à cidade, em sua ampla conceituação, como princípio norteador para o desenvolvimento das relações na e para com a própria cidade.

3. O DIREITO À CIDADE E A CIDADE COMO DIREITO

*“Quem tem consciência para ter coragem
 Quem tem a força de saber que existe
 E no centro da própria engrenagem
 Inventa a contra-mola que resiste
 Quem não vacila mesmo derrotado
 Quem já perdido nunca desespera
 E envolto em tempestade, decechado
 Entre os dentes segura a primavera”
 Primavera nos dentes – Secos e molhados*

Frente a qualquer negação de direitos, há resistência. Essa máxima justificou o direito à cidade como proposição para o contexto de crise urbana vivenciado na cidade de Paris, ganhando força com as revoltas de maio de 1968 organizadas por estudantes e grupos marginalizados que sofriam com as condições de trabalho e a espoliação que configurava o espaço urbano.

O cenário parisiense de cinquenta anos atrás também se espalhou nas demais cidades ao redor do globo, em especial naquelas moldadas por um processo de urbanização, alicerçado no modo de produção capitalista, acelerado, desorganizado e excludente.

Esses fatores de negação da cidade ensejaram diversos movimentos de contestação à realidade posta nas mais amplas frentes e de acordo com as particularidades de cada espaço urbano. Como exemplos, há o movimento Reclaim the Streets na Inglaterra, a partir de 1991, com o objetivo de reivindicar o espaço público nas cidades. Nos Estados Unidos, surgiu o movimento Right to the City Alliance - RTTC, que pleiteava justiça racial, ambiental e econômica a partir de pautas contra a remoção de populações marginalizadas. No Brasil, o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU em 1987 reunia vários movimentos e organizações na garantia do direito à cidade e na gestão democrática das mesmas.

Portanto, conforme demonstrado nos parágrafos acima, há vários movimentos - cada qual com o seu modo de atuação espalhados pelo mundo, que apontam o direito à cidade como princípio norteador de atuação. Importa demasiadamente frisar que o direito à cidade precisa ser formulado e exercido por aqueles e aquelas que contestam a realidade urbana de exclusão e negação vivenciada, sob pena de reduzir o termo a um significante vazio.

O direito à cidade, seja como plataforma política revolucionária por outro modelo de sociedade, como formulação de direito humano, coletivo e fundamental ou como instituto do ordenamento jurídico, aponta para o reconhecimento e materialização da cidade, do espaço- em todas as suas facetas - e serviços urbanos, como direito a ser vivenciado por todas as pessoas.

Logo, lutar pelo direito à cidade e pela cidade como direito consiste em segurar a

primavera por entre os dentes em um cenário de tempestade. É com fundamento nessa colocação que esse capítulo se apresenta com o objetivo de resgatar o direito à cidade em nível internacional até a sua positivação no ordenamento jurídico brasileiro e seus avanços e limites para a realidade urbana posta. Nesse ensejo, destaca-se a atuação dos movimentos sociais urbanos e dos instrumentos jus-fundiários originários *do centro da engrenagem da contra-mola que resiste* frente à espoliação urbana, como enuncia o trecho musical que dará o tom desse capítulo.

Para tanto, o mesmo se subdivide também em quatro seções. A primeira consiste na retomada do conceito lefebviano de direito à cidade no contexto parisiense, analisando seu desdobramento e atualização frente ao período e o seu legado para a reforma urbana no Brasil. Os referenciais teóricos são os principais expoentes da temática: Henri Lefebvre (2006) e David Harvey (2014).

A segunda subseção tem como objetivo analisar os movimentos sociais urbanos do Brasil, de forma sucinta, debruça-se sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST, Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas - MLB como atores coletivos que buscam o reconhecimento da cidade como um direito a ser garantido e efetivado na vida daqueles que vivem em situação de privação e ilegalidade ao que se refere ao espaço urbano. Utiliza-se os estudos de Manuel Castells (1980), Maria da Glória Gohns (1997) e Pedro Roberto Jacobi (1993).

A terceira subseção aborda as conquistas desses na formulação de instrumentos políticos e jurídicos no escopo legislativo brasileiro. Não há pretensão em defender que a ordem jurídica urbanística da Federal nº 10.257/01 – resolveria instantaneamente problemas vigentes há décadas nas cidades, mas sim como um passo possível e significativo para reparar um modelo de urbanização excludente. Os expoentes teóricos utilizados nessa construção são Betânia Alfonsin (2001,2005,2015), Edésio Fernandes (2013) e Marcelo Lopes de Souza (2010), além da análise dos principais artigos do EC.

Por fim, uma vez já compreendido o EC, analisa-se o instrumento do Plano Diretor enquanto instrumento de planejamento urbano dos municípios brasileiros, tendo no horizonte que a competência desse planejamento é atribuída por via constitucional. Nesse sentido a busca pela resposta se o Plano Diretor é solução ou problemática através dos estudos de Marcelo Lopes de Souza (2010), juntamente com a revisão dos aspectos jurídicos trazidos por Nelson Saule Jr (1997), técnicos e políticos que sustentam o presente instrumento são os alicerces do caminho trilhado nessa seção.

3.1. Um chamado para a revolução urbana: o direito à cidade

Ao se deparar com a expressão “direito à cidade”, uma das primeiras coisas que costuma vir a mente é que se trata de um dispositivo jurídico que garanta o acesso ao espaço urbano, entretanto, essa expressão surgiu, em um primeiro momento, para além das amarras de um discurso jurídico.

O direito à cidade foi formulado não por um jurista, mas pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre na data de 1967, a partir do contexto de industrialização e sua interferência direta na configuração do trabalho e do espaço urbano, resultando em grandes greves operárias, conflitos espaciais, segregação e especulação imobiliária por parte do mercado e do próprio Estado.

Em seu livro denominado igualmente “*O direito à cidade*”, lançado em março de 1968, Lefebvre já anunciava nas primeiras páginas que a obra teria uma forma “ofensiva”, talvez “chocante” porque o objetivo era “romper os sistemas para abrir o pensamento e a ação na direção de possibilidades que mostrem novos horizontes e caminhos” (LEFEBVRE, 2006, p. 01).

O filósofo não nega a potencialidade das cidades anteriores a esse processo, inclusive, faz menção às cidades orientais, arcaicas e medievais, sem perder do horizonte o caráter político desse espaço. “Quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a Cidade já tem uma poderosa realidade.” (LEFEBVRE, 2006, p. 04),

Ante a essas questões, ele formula a necessidade de uma “ciência da cidade³¹” em face do processo de industrialização que vai configurar as cidades pós-industriais e moldá-las de modo a negar o caráter público, político, do encontro, das diferenças.

Portanto, ele parte igualmente do seguinte ponto: o processo de industrialização molda o espaço urbano, bem como a vida social. Tal afirmação é o que o filósofo conceitua como duplo processo:

Temos à nossa frente um duplo processo ou, se preferir, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante. Existe um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros financeiros, técnicos e políticos. (LEFEBVRE, 2006, p. 09)

³¹ Henri Lefebvre (2001, p. 37) aponta que a ciência da cidade, enquanto ciência da realidade social, não poderia ser uma ciência especializada, fragmentada de apenas uma área do conhecimento- geografia, arquitetura, sociologia, direito, entre outras, pois “cada uma destas especialidades traz sua contribuição para uma ciência da cidade. Já foi constatado e verificado que a história permite elucidar a gênese da cidade e sobretudo discernir melhor que qualquer outra ciência a problemática da sociedade urbana.”

Essa configuração age sobre a realidade urbana, sobre a vida social, sobre os habitantes, sobre as fundações, de modo a serem pautadas pela acumulação de capital. Entretanto, essa situação não é apontada como irreversível pelo filósofo. Pelo contrário, a cidade poderia ser transformada, tendo o direito à cidade um potencial revolucionário.

Portanto, nas palavras do autor,

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como o direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens (...) (LEFEBVRE, 2006, p. 116-117)

Dessa forma, ao formular que o direito à cidade seria o direito a uma vida urbana renovada, Lefebvre, justamente, colocou em xeque o modo de produção capitalista, como produtor e produto do espaço urbano na lógica dialética. Logo, o direito à cidade não se tratava de dar contorno jurídico a realidade urbana posta, mas sim na transformação absoluta e radical dessa realidade. Ou seja, o direito à cidade tratava-se de uma plataforma revolucionária para a superação do sistema capitalista e, conseqüentemente, de sua interferência no espaço urbano.

O filósofo, nas páginas finais de sua obra, busca evidenciar o sentido revolucionário do direito à cidade, afirmando que:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade. (LEFEBVRE, 2006, p. 135)

Alicerçado na tradição marxista, o filósofo não se furtou de evidenciar a cidade, o urbano, em seu valor de uso, não apenas de troca como já abordado no primeiro capítulo. Ademais, Lefebvre também elucida qual seria o sujeito social que promoveria a materialização do direito à cidade.

Só a classe operária pode se tornar o agente, o portador ou suporte social dessa realização. Aqui ainda, como há um século, ela nega e contesta unicamente com a sua presença, a estratégia de classe dirigida contra ela. Como há um século atrás, ainda que em novas condições, ela reúne os interesses (aqueles que superem o imediato e o superficial) de toda a sociedade e de todos aqueles que habitam. (LEFEBVRE, 2006, p. 117)

Esse pensamento é importante porque ele vai respaldar a atuação dos movimentos sociais, das camadas populares, uma vez que são elas que tem a apropriação do espaço urbano

negada, pois esse mesmo espaço é configurado com base apenas no seu valor de troca, não o valor de uso, a questão de habitar. “Os moradores do Olimpo e a nova aristocracia burguesa não habitam mais. Andam de palácio em palácio, ou de castelo em castelo; comandam uma armada ou um país de dentro de um iate, estão em toda parte e em parte alguma”. (LEFEBVRE, 2006, p. 117)

Embora esse sistema – ainda que com todas as suas crises – permaneça se reinventando e moldando as cidades, o primeiro passo dado por Henri Lefebvre permitiu que o direito à cidade, ainda em seu caráter utópico, passasse a ser tema de discussão para fomentar possibilidades de efetivação de contornos jurídicos para as reivindicações dos movimentos contrários ao espaço urbano como espaço de acumulação de capital, mas sim favorável ao espaço de condição de desenvolvimento das relações coletivas.

Os moradores do Olimpo e a nova aristocracia dão espaço a novos atores como as empresas e empreiteiras de construção civil, os setores imobiliários, as empresas de transporte que continuam não mais “habitando” na cidade, mas seguem em toda parte e em parte alguma na ânsia de gerar e acumular lucro, seja a qualquer custo.

A partir da proposição revolucionária lefebvriana, é o geógrafo marxista David Harvey que revisa e atualiza o conceito estabelecendo de forma mais incisiva o direito à cidade como uma demanda das ruas, dos movimentos sociais frente ao panorama urbano e suas modificações no cotidiano.

(...) a ideia do direito à cidade passou por um certo ressurgimento, não é para o legado intelectual de Lefebvre que nos devemos voltar em busca de uma explicação (por mais importante que esse legado possa ser). O que vem acontecendo nas ruas, entre os movimentos sociais urbanos, é muito mais importante. E, como grande dialético e crítico imanente da vida cotidiana urbana, certamente Lefebvre estaria de acordo. (HARVEY, 2014, p. 13-14)

Ante a esse fragmento, é possível inferir que, na concepção do geógrafo, não seria possível tomar o direito à cidade apenas como o direito à uma vida urbana renovada, transformada nos mesmos moldes que reivindicavam outrora os movimentos de maio de 68, mas sim à uma vida urbana almejada pelos movimentos atuais frente à sua realidade.

Depois de anos de lutas por suas pautas específicas (pessoas sem teto, gentrificação e desalojamento, criminalização dos pobres e dos diferentes etc) concluíram separadamente que a luta pela cidade como um todo envolvia suas próprias lutas. Juntos, achavam que poderiam ser bem-sucedidos mais rapidamente. E, se movimentos diferentes podem ser encontrados, isso tampouco ocorre por algum tipo de lealdade às ideias de Lefebvre, mas exatamente porque as ideias de Lefebvre, como as dele, surgiram basicamente das ruas e bairros doentes. (HARVEY, 2014, p. 15)

Nesse sentido, logo, toma-se o direito à cidade como “a liberdade de fazer e refazer a nós mesmo e as nossas cidades é, eu quero dizer, um dos mais preciosos e ainda mais negligenciados de nossos direitos humanos.” (HARVEY, 2014, p.09). Desse modo, é através do cotidiano em que os movimentos e suas demandas estão inseridos que será possível formular um urbano diferente, mudando o cenário assim como mudamos nós mesmos.

Essa afirmação de Harvey é inspirada na premissa do sociólogo urbano Robert Park, o qual defende que “se a cidade é o mundo criado pelo homem, segue-se que também é o mundo em que ele está condenado a viver. Assim, indiretamente e sem nenhuma consciência bem definida da natureza da sua tarefa, ao criar a cidade o homem criou a si mesmo.” (PARK apud Harvey, 2014, p.28).

Necessário evidenciar que, ainda que Park aborde a expressão de “sem nenhuma consciência”, é importante dizer que ao presenciar a realidade das cidades e, conseqüentemente, a crise urbana, aqueles agentes sociais que atuam diretamente na configuração do espaço urbano, em especial os que pertencem à iniciativa privada e, em parte, os próprios governantes, possuem consciência e almejam que a cidade se transforme cada vez mais em um negócio, para a acumulação e circulação de capital, de modo a beneficiar apenas uma parcela da população.

De forma a contrapor essa atuação, é necessário o fomento da consciência para os demais atores de que é possível alterar essa configuração da cidade, uma vez que a realidade imposta, realidade criada de modo a precarizar e privatizar as relações para com a cidade é passível de transformação. É essa ideia do direito à cidade: possibilitar um outro espaço urbano alicerçado em direitos sociais, em serviços urbanos de qualidade e direito na participação da formulação de uma nova realidade urbana.

É possível dizer que o direito à cidade para além do direito ao acesso dos serviços urbanos já existentes consiste também e especialmente em “(...) um direito de participar da construção e da reconstrução do tecido urbano, de formas mais condizentes com as necessidades da massa da população” (HARVEY, 2014, p. 07). Isso implica diretamente na participação dos e das invisibilizadas, dos não-cidadãos no planejamento e na gestão da vida urbana, com o intuito de remodelá-la de acordo com suas demandas e convicções e não apenas a formulação com base na lógica do capital.

E essa participação na reconstrução das cidades não pode ser tomada como um direito individual, baseado na propriedade que serve ao mercado neoliberal e ao monopólio do capital, mas sim a um direito coletivo, político no sentido de atuar diretamente e coletivamente sobre o processo de urbanização

Reivindicar o direito à cidade no sentido que aqui proponho equivale a reivindicar algum tipo de poder configurar sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupões fazê-lo de maneira radical e fundamental. Desde que passaram a existir, as cidades surgiram da concentração geográfica e social de um excedente de produção. A urbanização sempre foi, portanto, algum tipo de fenômeno de classe, uma vez que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto o controle sobre o uso desse lucro acumulado costuma permanecer nas mãos de poucos. (HARVEY, 2014, p. 30)

O geógrafo inclusive, até por conta de estar inserido em um contexto mais atual, amplia, em relação à literatura lefebviana, os agentes que podem modificar a realidade por meio do direito à cidade. Ainda mantendo a perspectiva da atuação da classe trabalhadora, ele enuncia a necessidade em buscar “(...) a unidade em uma diversidade de espaços e locais sociais fragmentados em uma divisão de trabalho inumerável.” (HARVEY, 2014, p. 246).

Nesse sentido, possibilita-se estabelecer uma aproximação entre os escritos de Lefebvre e Harvey com o geógrafo brasileiro Milton Santos ao mostrar que é necessário o entendimento que cabe às classes sociais mais baixas a apropriação pelo direito à cidade, pela contestação da lógica urbana do capital. “Os que vivem em nossas casas improvisadas nas pontas de rua ou se acotovelam nos cortiços, os que vivem o dia-a-dia da ocupação provisória ou mal paga, os que não têm um amanhã programado, são, afinal, os que têm direito à esperança como direito e ao sonho como dever.” (SANTOS, 2014, p. 85).

Peter Marcuse também é um autor que retoma a questão da coletividade do direito à cidade, isto é, um direito que consegue não só aglutinar inúmeras demandas, mas inúmeros atores sociais. Entretanto, essa coletividade não se dá ao acaso, ela existe justamente pelo interesse em comum em modificar a realidade posta e enfrentar as forças que buscam dificultar a implementação do direito à cidade.

Os sem-terra pedem terra; os sem-teto demandam moradia; os desempregados demandam um emprego decente e satisfatório; as forças criativas demandam liberdade artística; as pessoas com capacidades diferentes demandam a adaptação às suas necessidades; todos demandam que seu meio-ambiente possua beleza, acesso à natureza e aos serviços de saúde. Contudo, não se tratam de demandas separadas com uma visão unitária, uma vez que estão essencialmente vinculadas, não somente no que se refere à visão da cidade, que pode satisfazer suas necessidades, mas também sob a análise do motivo de que hoje não existem, que forças impedem sua concretização e que forças, grupos e pessoas têm o interesse comum para cumprir suas múltiplas metas. (MARCUSE, 2010, p. 91)

Ao detectar a questão de fenômeno de classe como pano de fundo que possibilita a aglutinação de demandas e agentes sociais, mais uma vez, torna-se relevante apontar o funcionamento do capitalismo na busca pelo lucro, o que interfere ainda mais na produção de excedentes no espaço urbano.

A história de amor³² entre desenvolvimento do capital e a urbanização nunca pode ser perdida do horizonte da discussão. Por esse motivo que o direito à cidade, seja nas formulações de Lefebvre, Harvey e dos movimentos sociais não pode ser um conceito aberto que permita a apropriação pelo próprio modo de produção capitalista, o direito à cidade é “(...) insistir que a revolução de nossa época tem de ser urbana – ou não será nada.” (HARVEY, 2012, p. 66)

É necessário a atribuição de contornos jurídicos às reivindicações a partir do processo de urbanização e a realidade materializada nas cidades. Há o estabelecimento, portanto, em efetivar, para além de seu caráter revolucionário, os contornos jurídicos com o objetivo de reconhecê-lo no âmbito inclusive dos direitos humanos³³, não de forma abstrata, mas sim a partir do material abarcando a atuação direta dos sujeitos na formulação, participação e exercício direto desse direito.

Rosângela Luft (2011) aponta para a necessidade da atuação do Estado para atuar e concretizar às reivindicações urbanas, para isso, a importância no estabelecimento de contornos jurídicos, sem diminuir o caráter de plataforma política atribuída ao conceito. Embora a moradia já fosse prevista como um direito humano desde 1948 através da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o direito à cidade, que abarca tanto a questão da moradia quanto outras demandas urbanas, ainda carecia da denominada “legitimidade jurídica³⁴”.

Tal incorporação aos ordenamentos acontece em um lapso temporal consideravelmente tardio ao reconhecer a cidade como um direito, seja em âmbito nacional com a criação de um capítulo acerca da política urbana na Constituição Federal do Brasil de 1988, regulamentado através da promulgação da Lei Federal nº10.257/01 ou no âmbito internacional em 2006 com a elaboração da Carta Mundial pelo direito à cidade.

Pois bem, não se deposita que a atribuição do caráter jurídico a fim de orientar a atuação de um Estado voltado para os interesses capitalistas seria a solução da problemática crise urbana, mas evidencia a importância da materialização das conquistas das vozes das ruas e não mais do mercado.

Não se pode furtar da força significativa do artigo 2º da Carta Mundial pelo Direito à Cidade ao evidenciar esse direito como um direito coletivo, humano, político, fundamental em

³² A expressão “história de amor” é uma alusão ao título do documentário dirigido por Michael Moore no ano 2009 de denominado “Capitalismo: uma história de amor. ”, cujo cerne é apresentar as sequelas da crise financeira (e imobiliária) de 2008 no Estados Unidos e demais regiões motivadas pelo modelo predatório do capitalismo.

³³ Ao falar de direitos humanos, a autora vincula-se à teoria crítica dos direitos humanos cujos alguns dos teóricos são Alejandro Martínez Rossilo (2013), Antonio Carlos Wolkmer (2002) e Herrera Flores (2009), os quais partem não da concepção tradicional que os classifica como universais e abstratos, mas sim a partir de um local e de uma realidade.

³⁴ Legitimidade jurídica no sentido de estar expresso em dispositivos do ordenamento jurídico, seja em âmbito internacional ou nacional.

especial dos grupos vulneráveis e marginalizados.

Artigo 2º. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos³⁵.

De igual modo, o inciso I do artigo 2º da Lei Federal nº10.257/01 traz em seu bojo legislativo não apenas a expressão direito à cidade, mas o direito às cidades sustentáveis definido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. ”

Essa conceituação estabelecida em no ordenamento jurídico não pode ser tomada estritamente na letra fria da lei e de forma simplista, mas necessita dialogar diretamente com as proposições já anteriormente analisadas do filósofo Henri Lefebvre e do geógrafo David Harvey, e em especial com os movimentos sociais, com a classe trabalhadora, com os sujeitos considerados periféricos.

A conceituação desse direito, no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que não expresse o conteúdo revolucionário em romper com o modo de produção capitalista, reconhece o modelo de urbanização excludente e busca propor diretrizes a fim de alcançar um novo horizonte.

No escopo legislativo, o qual será objeto de uma maior análise nas seções seguintes, ainda que não seja dito que o direito à cidade se refere a um direito político de participação, ele norteia a participação popular. A democracia exercida em espaços de debates será um dos principais pilares para a materialização desse direito.

Pode-se compreender que a estruturação do conceito de direito à cidade através da juridicidade aponta para a função social da cidade, ou seja, para o resgate do valor de uso do espaço urbano. Ainda nesse mesmo aspecto, Alfonsin (2001) aponta que é possível inferir do próprio conceito do direito à cidade que as funções sociais da cidade são compreendidas como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte tanto para as presentes quanto para as futuras gerações.

³⁵ FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. Carta mundial pelo direito à cidade. 12 jun. 2006. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf> . Acesso em: 20 de abril de 2018.

Afinal, o direito à cidade é um direito fundamental que envolve todas as facetas da vida urbana, para além de um direito específico como o direito à moradia, mas sim como o uso, apropriação e gestão das cidades por todos os seus habitantes.

A participação efetiva e democrática no seu planeamento, a liberdade em moldá-la conforme seus desejos, a negação do modo de produção capitalista que configura as cidades, a retomada da esfera política do espaço urbano para efetivação e exercícios dos direitos civis, sociais e humanos e os pontos de intersecção com a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado são elementos constituintes do direito à cidade.

Conforme elucidado por Nelson Saule Júnior,

O direito à cidade tem sua fonte no princípio das funções sociais da cidade nos termos da Constituição (art. 182) e das Leis Orgânicas dos Municípios, compreendidas como o direito de todos que vivem na cidade à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, enfim os direitos inerentes às pessoas que vivem nas cidades de ter condições dignas de vida, de exercer plenamente a cidadania, de criar, ampliar os direitos fundamentais (individuais, econômicos, sociais, políticos e ambientais), de participar da gestão da cidade, de viver num meio ambiente sadio ecologicamente equilibrado e sustentável. (SAULE JÚNIOR, 1999, p. 35)

Ante ao exposto, pode-se correlacionar as concepções formuladas inicialmente por Lefebvre e Harvey e disposta nos ordenamentos jurídicos com o intuito de compreender o direito à cidade em duas dimensões – utopia/político e práxis/jurídico.

Se a defesa do espaço urbano caracterizado pelo seu valor de uso, da vida urbana a todas as pessoas sem que as relações de convívio na e pela cidade sejam marcadas pelo valor de troca, pela mercantilização pode ser entendida como utopia, defende-se o seu conteúdo como um projeto político, é ele que fundamenta a atuação prática para o alcance do direito à cidade. Desse modo, a segunda dimensão seria justamente o direito em modificar, em interferir diretamente e ativamente no cenário para perspectivas outras além do monopólio do capital, o direito coletivo aos serviços urbanos, às condições de habitabilidade e deslocamento nas cidades. Orientar a prática demandaria a necessidade em estabelecer contornos jurídicos para a materialização desse direito e, conseqüentemente, arguir o seu cumprimento no nosso modelo de sociedade.

É baseado nessa conceituação bidimensional, em especial da utopia e práxis, que os movimentos sociais urbanos no Brasil, objeto a ser analisado na seguinte seção, norteiam a sua forma de atuação na reivindicação pelo direito à cidade.

3.2 Os movimentos sociais urbanos no Brasil: *a contra mola que resiste*

Manuel Castells em sua obra denominada “*Cidade, Democracia e Socialismo*” aponta que as grandes mudanças políticas expressam os profundos processos de transformação social. Segundo o autor, seria “como se a vida se formasse nas entradas das sociedades e tivesse que percorrer leitões subterrâneos até que a força da sua corrente consiga infiltrar-se nas paredes das prisões e sair à luz do dia institucional” (CASTELLS, 1980, p. 13).

Das palavras de Castells pode-se inferir que para que essas mudanças, sejam de cunho político, social e econômico, tornem-se possíveis, não seria suficiente apenas a mobilização de um indivíduo isolado, mas sim de uma coletividade. Para que essas mudanças existam e resistam, é necessário que a mobilização emane da própria sociedade, de suas entranhas e irradie para as instituições e além dessas.

É justamente com base nessa premissa que a presente subseção analisa os movimentos sociais urbanos no Brasil, entretanto, antes de adentrar nesse tema, torna-se necessário breves apontamentos conceituais acerca dos movimentos sociais.

Os movimentos sociais, conforme aponta a socióloga Maria da Glória Gohn, possuem características básicas para a sua definição, sendo elas: uma identidade, um objetivo em comum, possuem um opositor e articulam-se em um projeto de vida e sociedade.

Ainda que através da história os movimentos sociais tenham atuado de forma a contribuir para a organização e conscientização da própria sociedade, eles também se desenvolvem a partir da reflexão de sua própria experiência. Logo, não se toma os movimentos sociais como coletivo com conceito único e estático no tempo, mas sim como coletividade permanente e contínua.

Dada a sua significativa contribuição para as transformações da sociedade, os movimentos sociais passaram a ser objeto de estudo de distintos campos.

A partir dos anos 60, em várias regiões acadêmicas do mundo ocidental, o estudo dos movimentos sociais ganhou espaço, densidade e status de objeto científico de análise e mereceu várias teorias. Tudo isto ocorreu porque em parte, os movimentos ganharam visibilidade na própria sociedade enquanto fenômenos históricos concretos. De outra parte houve o desenvolvimento de teorias sobre o social, e as teorias sobre as ações coletivas ganharam novos patamares (...) (GOHN, 1997, p. 05)

Dessa forma, por serem objeto de distintos campos científicos, não se pode afirmar que os movimentos sociais são analisados por um único enfoque teórico. Maria Da Glória Gohn em “*Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*” apresenta, em um primeiro momento, dois paradigmas de análise europeu: o Marxista e os dos Novos

Movimentos Sociais.

De uma forma sucinta, pode-se dizer que a corrente Marxista seria aquela voltada para uma questão estrutural, repousando seus fundamentos sobre as contradições existentes e a luta de classes, enquanto que a corrente dos Novos Movimentos Sociais se dedica às explicações conjunturais e para as categorias de identidade e subjetividade.

Entretanto, o desenvolvimento dessas duas teorias e seus enfoques tornaram-se subsídios para a elaboração de teorias americanas e latino americanas.

Conforme ilustra Gohn,

O paradigma latino-americano concentrou-se, em sua quase totalidade, nos estudos sobre os movimentos sociais libertários ou emancipatórios (índios, negros, mulheres, minorias em geral); nas lutas populares urbanas por bens e equipamentos coletivos, ou espaço para moradia urbana (nas associações de moradores e nas comunidades de base da Igreja), e nas lutas pela terra, na área rural. As teorias que orientaram a produção a respeito foram as dos paradigmas europeus, tendo predominância nos anos 70 a vertente marxista e nos anos 80 a abordagem dos Novos Movimentos Sociais. (GOHN, 1997, p.08)

Portanto, sem desconsiderar a importância da teoria dos novos movimentos sociais e às questões de cunho conjuntural e subjetivo, a abordagem teórica utilizada na presente subseção é predominantemente de influência marxista, ou seja, centraliza-se na estrutura do modo de produção capitalista, das contradições existentes e na luta de classes.

Toma-se, portanto, que os movimentos sociais enquanto grupos contra hegemônicos³⁶, os quais surgem das contradições entre as condições materiais que existem e àquelas almejadas. No Brasil, justificado pela urbanização tardia, o berço dos movimentos sociais não foi as cidades, mas sim a zona rural.

Apesar de os primeiros movimentos sociais terem surgido em incipientes cidades industriais inglesas do século XIX, nos chamados países periféricos o berço desses sujeitos é a zona rural, pois seu processo produtivo foi calcado no setor primário da economia. Consequentemente, os maiores conflitos sociais produziram-se no campo, em torno da questão do acesso à terra. (FALBO E BELLO, 2014, p. 18),

O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, considerado o maior movimento social brasileiro, tem em seu bojo a bandeira da reforma agrária, uma vez que o campo também foi um espaço que sofreu as consequências do modo de produção capitalista, com a atribuição

³⁶ Importa frisar que por serem movimentos contra-hegemônicos, ou seja, atuarem contra o sistema hegemônico e predominante na sociedade capitalista, esses movimentos são reiteradamente criminalizados tanto pelo discurso da mídia quanto dos governantes com o objetivo de disseminar o sentido de medo e repúdio na população. Uma das consultas públicas feitas pelo sítio virtual do Senado Federal acerca da Sugestão Legislativa 02/2018 que traz em sua ementa “criminalizar o MST, MTST e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades” tem um apoio de 65% dos opinantes. Disponível em: [://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132591](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132591). Acesso em: 04 de junho de 2018.

do valor de troca em detrimento do valor de uso, processo de mecanização acompanhado da pauperização da classe trabalhadora agrária e, por fim, os conflitos fundiários que caracterizam o nosso espaço agrário.

Cabe destacar que o surgimento do MST foi fruto de um processo contínuo de lutas históricas pela terra do movimento camponês, materializando-se nas ligas camponesas durante o governo de João Goulart, sofrendo inúmeras repressões durante a ditadura militar e se constituindo como um movimento articulado dos trabalhadores rurais pela reforma agrária na década de 1980.

De igual forma, os movimentos sociais urbanos surgiram do mesmo contexto de espoliação e conflitos fundiários, inclusive, dialogando com as Ligas Camponesas acerca de bandeiras que se complementavam como a reforma agrária e a reforma urbana, entretanto, pode-se afirmar que “(...) na senda do progressivo processo de urbanização da maioria dos países do globo, constituíram-se em larga escala movimentos sociais urbanos, afetos a questões típicas da realidade do espaço das cidades (...)” (FALBO E BELLO, 2014, p. 18).

Dessa forma, o enfoque na configuração e atuação dos movimentos sociais, sejam eles rurais e urbanos, devem ser analisados através de um duplo espectro: econômico-contestatório e político-reivindicatório. Mas, o que isso quer dizer?

O fato de não se conformarem com o modo de produção capitalista e suas consequências em transformar tanto o solo rural e urbano em mercadoria, mercantilizando as relações sociais e instituindo um cenário de desigualdade econômica e social para as camadas mais pobres da população nos permitem afirmar o seu enfoque econômico, inclusive de caráter contestatório.

Ademais, o enfoque político materializa-se uma vez que buscam intervir na formulação da política e na atuação do Estado, reivindicando o reconhecimento da cidadania dos grupos marginalizados, da materialização dos direitos sociais e erradicação das desigualdades.

Uma vez estabelecido as considerações iniciais sobre a conceituação dos movimentos sociais brasileiros, iniciamos aqui a discussão sobre os movimentos sociais urbanos como *contra mola* da resistência para destruir as paredes do modo de urbanização excludente e possibilitar um novo modo de produção e desenvolvimento do espaço urbano.

Adota-se, portanto, a caracterização desses movimentos alicerçados na proposição do sociólogo Pedro Roberto Jacobi

Estes movimentos se inscrevem num marco de contradições extremamente complexo que caracteriza a formação dos grandes centros urbanos brasileiros, no contexto de seu desenvolvimento e funcionamento como grandes aglomerados que viabilizam a reprodução das condições necessárias à continuidade do sistema capitalista. (JACOBI, 1993, p. 222)

A forma de atuação desses movimentos apresenta particularidades, entretanto não se pode furtar de que esses movimentos possuem o mesmo horizonte político, econômico e social. Portanto, o aponte para esse horizonte permite a definição desses como movimentos anticapitalistas, ou seja, contra o modo de produção vigente e referendado pelo Estado.

São movimentos cujo horizonte político é potencialmente anticapitalista, isto é, os problemas que colocam (a moradia, transporte, saúde, educação, equipamentos sociais, preservação do meio ambiente, gestão local plenamente democrática) não podem ser resolvidos fundamentalmente senão num âmbito socialista. Certamente, mesmo no capitalismo podem-se obter reivindicações e reformas muito importantes que modificaram a vida das massas. Mas do mesmo modo que as reivindicações salariais não acabam com a exploração, as reformas urbanas deverão ser aprofundadas até a superação da lógica estrutural da cidade capitalista. (CASTELLS, 1980, p. 33)

Essa premissa é reforçada por meio da percepção de Falbo e Bello, cuja definição de movimentos sociais urbanos pode ser apresentada como grupos sociais ligados a conflitos e interesses especificamente das cidades, “articulando dialeticamente a perspectiva da luta de classes (distribuição socioeconômica) com as novas demandas identitárias (reconhecimento), considerando a centralidade do espaço urbano como locus fundamental das disputas políticas no final do século XX e início do século XXI.” (FALBO e BELLO, 2014, p. 18)

Cabe destacar que as atuações desses movimentos têm início na luta pela moradia, pois uma vez estabelecido o seu “local” torna-se possível o desenvolvimento das relações com o lugar em que está inserido e avançar nas pautas do direito à cidade em suas múltiplas frentes constitutivas, inclusive do reconhecimento da cidadania para os grupos classificados como periféricos e marginalizados nas cidades brasileiras.

Nesse ensejo, os movimentos sociais urbanos brasileiros possuem como elemento nuclear a relação da luta de classes, uma vez que, conforme já mencionado nas páginas anteriores, ainda que a crise urbana afete a todos, ela é potencializada para a classe trabalhadora e destituída de capital.

As carências e defasagens no nível de apropriação da água, dos esgotos, dos transportes coletivos, da saúde, da educação e dos equipamentos sociais têm se tornado cumulativamente em fatores que afetam o que se convencionou chamar de qualidade de vida dos cidadãos, mas que afetam mais a alguns do que a outros, dependendo de sua posição na estrutura social da cidade e do seu acesso aos recursos públicos. (JACOBI, 1993, p.222)

A luta pela política urbana brasileira tem seu início mais demarcado com o fim do período ditatorial e esse contexto de conjuntura não é ao acaso. Não se quer dizer que não havia preocupação com o urbano, mas que os instrumentos de censura, de ditadura tão característicos

desse regime não permitiram a atuação dos movimentos sociais de maneira mais direta, ainda que tenha acontecido.

Os anos 80 trarão um panorama novo na prática e na teoria sobre os movimentos sociais populares urbanos. Na prática, surgem novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação do movimento dos transportes; surgimento de organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de luta pela moradia(...) (GOHN, 1997, p.278)

Maricato elucidada que o período após o fim do regime militar (1985) foi marcado pela “constituição de um forte movimento social nacional denominado Reforma Urbana”. (MARICATO, 2015, p. 11). O Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU - foi criado na data de 1985 e era composto por um grupo heterogêneo de participantes envolvidos com temática urbana.

O objetivo principal desse movimento era instituir uma reforma urbana, com a conquista de um aparato legal que tivesse a pretensão de reverter o quadro de exclusão e segregação nas cidades. Nos estudos de Nelson Saule Júnior e Karina Uzzo,

(...) o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010, p.260.)

Essa concepção de reforma urbana, que apontava para a superação das consequências do modelo de urbanização perverso e excludente, ganhou maior espaço e visibilidade no ano de 1988 na Assembleia Nacional Constituinte. Graças a sua atuação, há a inclusão de dois artigos na Constituição Federal de 1988 acerca da política urbana e sua posterior regulamentação através da Lei Federal nº 10.257/01.

Tais arcabouços legais foram marcos históricos de um processo árduo e contínuo, o qual instituía de forma incisiva uma série de instrumentos à disposição do poder público para estimular e efetivar a função social da propriedade e da cidade.

Além disso, o MNRU não se esgotou somente ao que tange à questão do espaço institucional da Assembleia Constituinte, mas também fundou o Fórum Nacional da Reforma Urbana – FNRU em 1987 para dar prosseguimento à troca de saberes entre técnicos e sociedade civil, dialogando em eventos nacionais e internacionais na construção de um direito à cidade que englobasse não só a questão da moradia, mas também dos serviços públicos e da participação popular.

Dentre os movimentos sociais urbanos, destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST, cujo surgimento é datado no ano de 1997 a partir de uma marcha nacional realizada pelo MST, reforçando a relação direta dos movimentos sociais entre campo e cidade. Com o passar dos anos, a atuação do MTST ganhou corpo, especialmente, nas metrópoles brasileiras, buscando organizar os trabalhadores urbanos que vivem nas periferias. Ainda que o direito à moradia seja a principal bandeira, o movimento afirma que:

O direito à moradia digna é uma bandeira central do nosso movimento. Mas não é única: o trabalhador que não tem acesso ao direito de morar dignamente — o sem teto — também não tem o direito à educação, ao atendimento de saúde, ao transporte coletivo, à infra-estrutura básica em seu bairro e a muitas outras necessidades. Por isso, afirmamos que o MTST não é um movimento de moradia. Lutamos por moradia, mas entendemos que esta luta é parte de uma luta maior por condições de vida dignas. É aqui que entra nossa proposta de uma Reforma Urbana. Defendemos uma transformação profunda no modo como as cidades estão organizadas³⁷.

O MTST possui como característica uma atuação mais direta, para além da institucionalidade e questionando as amarras jurídicas que atuam na garantia da propriedade, mas silenciam no cumprimento da função social da mesma. Através das ocupações de terrenos vazios e prédios ociosos, o MTST escancara a realidade da especulação imobiliária e exige o cumprimento do aparato institucional garantido pela atuação do MNRU.

Destaca-se ainda que no processo de ocupação, o MTST se alicerça nos fundamentos da auto-gestão de seus integrantes, todos e todas são responsáveis pela dinâmica da vida nas ocupações, desde a limpeza, alimentação até nos cursos de formação e oficinas. A criação de poder popular, ou seja, de poder para o próprio povo é um dos princípios que orientam a atuação do movimento na luta de classes no espaço urbano.

Dois anos após o surgimento do MTST, em 1999 outro movimento social urbano surge na sociedade brasileira. O Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB - nasce no Estado do Pernambuco e logo se espalha para mais de 13 estados brasileiros.

O MLB também atua através das ações de ocupações, mas seu alcance ainda é menor do que o conquistado pelo MTST. Ainda que as formas de atuação e princípios como Reforma Urbana, direito à moradia, democratização da propriedade, o MLB é o movimento que de forma taxativa afirma lutar pelo socialismo.

A verdade é que não é possível resolver os graves problemas sociais existentes em nosso país apenas combatendo os abusos do capitalismo e mantendo o restante do sistema intacto. Para superar esses problemas e conquistar o direito à cidade é necessário pôr fim ao sistema capitalista e colocar a terra, as fábricas, as máquinas, os

³⁷ Trecho disponível na próprio site do movimento. Disponível em: <http://www.mtst.org/quem-somos/as-linhas-politicas-do-mtst/>. Acesso em 10 de junho de 2018.

prédios, enfim, os meios de produção, nas mãos dos trabalhadores, isto é, construir uma nova sociedade, o socialismo.(...) Para o MLB, a luta pela reforma urbana é um meio, um instrumento da luta pelo socialismo. Por isso, caminhamos juntos a todos os movimentos e organizações combativas da classe trabalhadora e da juventude, na cidade e no campo, pois a vitória do socialismo depende da unidade do povo e da luta comum de todos os explorados para mudar o sistema e transformar as cidades.³⁸

Uma das características do MLB é o fato de delimitarem na atuação na localidade do espaço, no desenvolvimento das relações mais próximas³⁹.

Como foi possível demonstrar, os movimentos sociais urbanos como o MNRU, o MTST e o MLB são movimentos que, embora atuem de formas distintas, são originários da crise urbana vivenciada diuturnamente em praticamente todas as cidades brasileiras. Mas para além das suas motivações, há outro ponto em comum entre eles: a repressão contra eles por parte do Estado, repressão essa muito mais acentuada em relação ao MTST e MLB, justamente por conta das ações mais diretas como as ocupações.

Afinal, é através delas que fica mais visível demonstrar as consequências do modo de produção capitalista, com o enfoque estrutural desse sistema que segrega os que tem direito à cidade dos que não tem.

O advogado Jacques Távora Alfonsin em seu artigo intitulado “*Da cidade que desrespeita a cidadania ao direito à cidade*” evidencia, justamente, a necessidade de resistência dos moradores e moradoras das áreas tidas como irregulares, uma vez que o Estado negligencia o cumprimento de preceitos constitucionais como direito à moradia, a função social da propriedade, dignidade da pessoa humana afirmando que esses “ficam dependuradas na letra da lei como vitrine(...)” (ALFONSIN, 2018, s/p.)

Esses movimentos, portanto, trazem em seu caráter a esperança e a luta com o objetivo de humanizar a realidade encontrada, inclusive reivindicando direitos e disputando o ordenamento jurídico a olhar para a realidade e, de forma dialética, proporcionar a criação de mecanismos que garantam e efetivem direitos, nesse caso, o próprio direito a viver na cidade em condições dignas.

³⁸ Trecho disponível na própria cartilha do movimento. Disponível em: http://media.wix.com/ugd/ab3c6b_1bfe13eef6cc46ca820c8dc9b51e397f.pdf. Acesso em 10 de junho de 2018.

³⁹ A ocupação “Lanceiros Negros” no centro de Porto Alegre, existente desde novembro de 2015, teve como movimento principal o MLB, envolvendo participantes que haviam sido excluídos da área central por não possuir condições de arcar com aluguéis. Tal ocupação foi realizada em um prédio público, de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul que estava 13 anos sem cumprir a sua função social, fechado. A reintegração de posse ocorreu em uma noite gélida de junho de 2017, com força policial e a característica repressão³⁹. (BRAGATO, 2018, p.212)

3.3 Estatuto da Cidade – Lei Federal nº10.257/01: aspectos políticos e jurídicos

As interlocuções entre ordenamento jurídico e a cidade não são recentes, pelo contrário, é possível identificar a existência de legislações que disciplinavam sobre o espaço citadino desde o período denominado de primórdios da urbanização. Betânia Alfonsin demonstra que a promulgação da Lei de Terras em 1850, a qual substituiu o regime de sesmaria⁴⁰, modificou a forma de acesso ao solo, em especial nos “nascentes núcleos urbanos”.

A promulgação da Lei de Terras (1850) chancelou de forma inequívoca esta dualidade estatutária que marca, indelevelmente, o território das cidades. A Lei de Terras (art. 1), como é sabido, deslegitimou a posse/ ocupação como meio de acesso legal à terra no país. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente. (ALFONSIN, 2001, p. 311).

Com as alterações na configuração e intensificação do processo de urbanização, o direito disciplinou o espaço urbano como um conglomerado de lotes privados e alguns lotes públicos, perpetuando o estigma de mercadoria ao solo urbano, ou seja, atribuindo um valor econômico, de troca, sobre o mesmo.

Nesse sentido, o discurso contido nas diretrizes jurídicas apontava para a supremacia do direito de propriedade, tido muitas vezes como absoluto. Além disso, voltava-se para um modelo de planejamento urbano altamente técnico, sob um manto de neutralidade, que perpetuava as consequências de uma urbanização excludente e segregadora, com bases arraigadas no direito civil de cunho patrimonialista.

Nas palavras de Edésio Fernandes,

Outro fator fundamental na criação e reprodução desse processo excludente de urbanização foi a prevalência de uma ordem jurídica obsoleta e mesmo proibitiva quanto aos direitos de propriedade imobiliária que, ignorando o princípio da função social da propriedade que consta de todas as Constituições Federais desde 1934, seguiu afirmando o paradigma anacrônico do Código Civil de 1916, reforçando assim a tradição histórica de reconhecimento de direitos individuais de propriedade sem uma maior qualificação. Como resultado, por muitas décadas, o escopo para intervenção do poder público na ordem da propriedade imobiliária, via planejamento territorial e gestão urbana, era muito reduzido, especialmente no nível municipal. (FERNANDES, p.56, 2010)

Embora o cenário jurídico, ao longo dos anos, tenha apresentado leis com alguns artigos de caráter mais progressista, buscando pensar o uso e ocupação do solo urbano como matéria de direito público, não apenas privado, como a Lei Federal nº 6.766/79, ainda existia um vazio

⁴⁰ O regime de sesmaria consistia em um regime de concessão de terra, o qual atribuía à Coroa Portuguesa o poder de conceder domínio da parcela da terra aos sesmeiros.

legislativo que pautasse a função social da cidade, a gestão democrática do espaço e, especialmente, buscase erradicar as desigualdades e injustiças sociais.

Foi através da atuação dos movimentos sociais urbanos, motivados pelo ideário da reforma urbana, que as disputas tanto em âmbito político quanto jurídico pela transformação dos instrumentos jus-fundiários, diplomas meramente formais, em proposições para solucionar a problemática da realidade nas cidades brasileiras movimentaram a discussão sobre um novo ordenamento jurídico para as cidades.

Entretanto, esse ordenamento jurídico, desde a sua elaboração até a sua promulgação, foi fruto de um processo constituinte amplamente disputado, caracterizado por avanços e recuos que culminaram na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e, posteriormente, com a promulgação em nível federal do EC e da obrigatoriedade de planos diretores em nível municipal para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Retoma-se, portanto, o histórico desse processo que durou cerca de 15 anos, evidenciando os aspectos jurídicos e políticos que culminaram na promulgação do Estatuto da Cidade.

O primeiro passo desse processo de construção de um instrumento que fornecesse respaldo jurídico para novas diretrizes de política urbana pode ser datado a partir da primeira metade do século XX. O momento político apresentou-se como favorável, pois, conforme BASSUL, o regimento da Assembleia Nacional Constituinte previa para além da realização de audiências públicas, “a apresentação de propostas de iniciativa popular”. (BASSUL, 2010, p. 72)

A atuação do MNRU, brevemente abordada na seção anterior, por meio da sua pluralidade de integrantes, organizou e sistematizou pontos prioritários de reivindicações na política urbana que foram apresentados como uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, assinada por 131 mil eleitores, à Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1986.

A Emenda Constitucional foi registrada sob o número 63 de 1987 e estava sistematizada em 24 artigos⁴¹, os quais abordavam o direito universal à vida urbana, a gestão democrática das cidades, a captura de mais valias urbanas, o direito à moradia com amplos instrumentos de regularização, a participação popular em todas as instâncias do planejamento urbano, a criação de fundos nacionais de habitação, e, especialmente, a aplicação imediata da norma

⁴¹ A integralidade dos artigos da Emenda Constitucional nº63 pode ser consultada nesse link: <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf> a partir da página 61. Acesso em: 02 abr. 18

constitucional na ausência de lei federal, entre outras diretrizes, foi alvo de críticas públicas por setores ligados à indústria da construção⁴², o que refletiu na modificação significativa de seu caráter.

Pode-se dizer que de proposta grandiosa ao afirmar constitucionalmente os princípios e instrumentos para o alcance de cidades mais justas e menos desiguais, o texto legislativo ficou tímido em relação à proposta inicial da emenda, como demonstrado nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal⁴³.

Certamente, não há desmerecimento dos artigos supracitados, o avanço foi importante, em várias frentes, podendo ser sistematizadas da seguinte forma:

- a. Competência do planejamento e gestão urbanos atribuída constitucionalmente aos municípios conforme o art. 30, inciso VIII da Constituição Federal⁴⁴;
- b. Estabelecimento do plano diretor como diploma legal fundamental da política urbana municipal;
- c. O enunciado expresso em pautar uma política urbana cujo objetivo é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes.
- d. O caráter não mais absoluto do direito de propriedade ao possibilitar o instrumento da usucapião extraordinária

⁴² Uma das críticas foi feita pelo deputado constituinte Luiz Roberto Ponte (PMD/RS) e também presidente na Câmara Brasileira da Indústria Construção, a qual gerou uma publicação no Folha de São Paulo em 20/08/1987. Bassul (2010, p. 78) aponta que houve contraponto do próprio movimento pela reforma urbana através da fala da arquiteta Ermínia Maricato perante o Plenário Nacional da Assembleia.

⁴³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

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

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

⁴⁴ Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Entretanto, a ausência de uma legislação federal que fixasse as diretrizes dessa política de desenvolvimento urbano, bem como regulamentasse os artigos supracitados, dificultou o trabalho de alguns municípios, tendo em vista a lacuna de requisitos e instrumentos que deveriam ser efetivados por uma legislação superior. Dessa forma, ficava a cargo de cada município a elaboração do seu plano diretor de acordo com o que entendia e pautava por pleno desenvolvimento da função social da cidade.

Betânia Alfonsin aponta que no caso dos programas municipais de regularização fundiária houve “muitos obstáculos para desenvolver seu trabalho visando garantir a segurança da posse dos moradores de assentamentos informais. O principal problema encontrado, seguramente, foi a ausência de uma lei federal de Desenvolvimento Urbano”. (ALFONSIN, 2005, p. 49)

Assim como no caso da regularização fundiária, a falta de uma legislação federal que norteasse a atuação dos municípios no planejamento urbano de modo a consolidar o direito à cidade ensejou a retomada da atuação dos movimentos sociais urbanos.

Iniciou-se, dessa forma, a segunda etapa da atuação dos movimentos para a promulgação do Estatuto da Cidade. O projeto embrionário foi apresentado um ano após a promulgação da Constituição Federal de 1988

Na justificação de seu projeto, Pompeu de Sousa⁴⁵ afirmava que pretendia conter a “indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefício de poucos. (BASSUL, 2010, p. 80)

Denominado de PL 5.789/90, esse projeto passou a receber várias emendas⁴⁶ tanto por parte do próprio MNRU quanto por instituições conservadoras representadas pela Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade e, novamente, pelos agentes do setor imobiliário.

O cenário de disputa que havia se apresentada na Assembleia Constituinte em anos anteriores se repetia mais uma vez. Essa disputa entre movimentos sociais e setores conservadores tinha como elemento central uma “velha conhecida”: a propriedade privada.

Nas palavras de Betânia Alfonsin.

⁴⁵ O senador Pompeu de Sousa, proponente do PL, era professor e jornalista de formação,

⁴⁶ Bassul (2010) aponta que no momento inicial de apresentação do PL houveram cerca de 17 emendas, esse número aumentou de forma significativa quando o projeto tramitava nas comissões. Segundo o autor, foram apresentadas no total 114 emendas, sendo a maioria delas de caráter conservador.

A trajetória desse movimento pela incorporação de instrumentos de reforma urbana à regulação federal é longa, e não por acaso: interessa ao capital em geral que a propriedade, pedra de toque do sistema capitalista, continue sendo instituição intocada em seu caráter absoluto, exclusivo e perpétuo. No entanto, a idéia-força da reforma urbana é justamente a do cumprimento da função social da propriedade. (ALFONSIN, 2005, p. 03)

Após praticamente uma década de tramitação nas instâncias competentes, e inúmeros entraves que partiram de alterações regimentais – as quais influenciavam diretamente na tramitação do projeto, bem como o campo de disputa entre os distintos atores sociais, surpreendentemente o parecer final acabou sendo aprovado por unanimidade e, assim, encaminhado para a sanção presidencial.

Embora, “(...) a circunstância da aprovação unânime do Estatuto da Cidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo, 12 anos, decorrido entre a formulação e a aprovação da nova lei.” (BASSUL, 2010, p. 87), é preciso atentar para o fato que a aprovação por parte do setor ligado ao empresariado e da construção civil justifica-se não por uma tomada espontânea de consciência de que outro espaço urbano é possível, mas sim por entenderem os instrumentos da legislação como “oportunidade de mercado”. (BASSUL, 2010, p. 87).

Denominado como de Lei Federal n 10.257/01, o Estatuto da Cidade foi finalmente promulgado em 2001, sendo composto por 58 artigos distribuídos em 5 capítulos, com o objetivo de inaugurar um marco na ordem jurídico-urbanista⁴⁷. Evidencia-se que o Estatuto da Cidade é uma lei complementar, logo, suas matrizes e diretrizes encontram-se justamente na Constituição Federal, em especial no capítulo sobre política urbana.

Logo no caput do 2º artigo, a lei estabelece o objetivo da política urbana, sendo essa o ordenamento do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade e da propriedade urbana.” É justamente o princípio norteador de função social da propriedade e também da cidade que evidencia a vitória em âmbito político dos movimentos sociais urbanos. Esse aspecto político é importante, uma vez que permitiu a consolidação de um respaldo jurídico – o qual não existia anteriormente – para uma gestão democrática e social para as cidades brasileiras.

Ademais, o Estatuto através dos 18 incisos subsequentes do artigo supracitado aponta quais as diretrizes que devem orientar essa política urbana. Dessa vez, não haveria discricionariedade total em como os municípios pautam política urbana, afinal, essa política

⁴⁷ Embora não seja o objeto dessa seção, é importante informar ao leitor e à leitora que apenas no ano de 2003 foi criado o Ministério das Cidades.

deveria ser orientada por direitos e princípios. De modo geral, destaca-se como princípios norteadores e reguladores da política urbana:

- a. O direito a cidades sustentáveis, conceituado como direito à terra urbana, moradia e todos os serviços públicos urbanos, trabalho, lazer e ao meio ambiente
- b. A gestão democrática, possibilitando mecanismos de participação popular de todos os segmentos da sociedade através da prática de uma democracia direta, não só representativa, na formulação e execução do planejamento urbano
- c. A supremacia do interesse social, ainda que possível a atuação do Poder Público, em conjunto com parcerias privadas
- d. A justa distribuição de ônus e também dos benefícios do processo de urbanização, de modo a adequar instrumentos de caráter político, econômico, financeiro para o investimento do bem-estar geral de todos os segmentos sociais
- e. O tratamento diferenciado para ocupações por populações de baixa renda, reconhecendo a necessidade em estabelecer programas de regularização fundiária com normas especiais de urbanização e ocupação do solo, buscando conciliar qualidade de vida, preservação do meio ambiente e investimento em serviços básicos de infraestrutura.

É necessário enfatizar que, além da importância da fixação das diretrizes, o mesmo escopo legislativo não se furtou de enunciar – um a um – os instrumentos jus-fundiários para o alcance e desenvolvimento de seus objetivos. É no capítulo II, dividido em 12 seções, do Estatuto da Cidade, que estão dispostos esses instrumentos, desde a sua conceituação até o objetivo da sua aplicação.

Marcelo Lopes de Souza em seu livro *“Mudar a Cidade: Uma Introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanas”* propõe uma categorização dos instrumentos jurídicos urbanísticos. Compactua-se com a ideia apresentada pelo autor que os instrumentos apresentam um caráter abrangente e que dialoga com várias áreas de conhecimento, não se privando apenas ao que tange o planejamento no seu aspecto físico e territorial, mas também do ponto de vista social, tributário e informativo.

Os instrumentos de que pode servir-se o planejador e o gestor urbano são, portanto, de diversas naturezas (tributos, zoneamentos, parâmetros urbanísticos etc.). Eles admitem ser classificados, aproximadamente, em cinco grupos gerais, no que tange ao seu potencial de influenciar as atividades dos agentes modeladores do espaço urbano: informativos, estimuladores, inibidores, coercitivos e outros. (SOUZA, 2010, p. 218)

Portanto, busca-se subsidiar a sistematização de alguns instrumentos jus-fundiários elencados no Estatuto da Cidade na categorização proposta pelo autor. Cabe evidenciar que os instrumentos jus-fundiários citados a seguir não terão a sua particularidade aprofundada nas próximas linhas, mas sim tangenciadas através dos seus conceitos e objetivos com o intuito de serem agrupados nas categorizações mencionadas.

Os instrumentos informativos são caracterizados como instrumentos que possibilitam a compreensão, bem como a divulgação de informações para todos os habitantes acerca de instruções e potencialidades dos espaços da cidade. Ainda como base na concepção de Souza, “as informações podem dizer respeito, por exemplo, a locais cujas potencialidades para investimento o Poder Público deseja tornar conhecidas.” (SOUZA, 2010, p. 218). Nessa categoria podem ser enquadrados⁴⁸ os planos nacionais, regionais, estaduais, municipais dispostos nos incisos I, II, III do artigo 4º do Estatuto da Cidade.

Entretanto, de modo a ampliar a caracterização do autor, entendemos que os instrumentos informativos também possuem um caráter participativo, uma vez que permitem não só a informação aos agentes modeladores do espaço urbano, mas também possibilitam a sua participação na construção e divulgação das informações. Nesse sentido, planos diretores, parcelamento do solo através de zoneamentos, planos plurianuais, gestões orçamentárias participativas também podem ser dispostas nessa categorização.

Quanto aos instrumentos estimuladores, esse podem ir desde incentivos fiscais até permissões e iniciativas que, como o próprio nome diz, estimulem o também a utilização de determinadas áreas e locais do espaço urbano. Podem ser inclusos como instrumentos estimuladores o estabelecimento de zonas culturais, comerciais e habitacionais no mapa citadino.

Os instrumentos inibidores, como o próprio nome indica, são instrumentos que fixam uma conduta de impor limites, ou até mesmo a de não fazer por parte do Poder Público, bem como dos cidadãos. Nessa seara, podemos enquadrar alguns dos institutos jurídicos e políticos dispostos nas alíneas do inciso VI do artigo 4º, como a desapropriação, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Ademais, pode-se incluir os instrumentos fiscais e tributários próprio Estatuto nessa categorização, como, por exemplo, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

⁴⁸ Importante frisar que a atribuição de um instrumento jus-fundiário a uma classificação não é estanque e imutável, ou seja, pode dialogar com outras classificações e, inclusive, em determinados casos ser caracterizado como um instrumento híbrido, isto é, “informativo-estimulador” como o caso da estipulação de zonas especiais de interesse social. (Art. 4º, inciso III, alínea f).

(IPTU) progressivo, disposto na seção III, artigo 7º. Pode-se dizer que, de certa forma, esses instrumentos devem servir para “inibir a especulação imobiliária”. (SOUZA, 2010, p. 218).

Quanto aos instrumentos coercitivos, “são instrumentos ainda mais fortes, que expressam uma proibição e estabelecem limites legais preciso para as atividades dos agentes modeladores.” (SOUZA, 2010, p. 219). Logo, a instituição de unidades de conservação (alínea e, inciso V, art. 4º) é um instrumento que deve ser utilizado para cumprir a garantia do direito ao meio ambiente através de um desenvolvimento sustentável e para isso proíbe que qualquer atividade seja feita nessas áreas. Ainda nesse sentido, o estabelecimento de zonas ambientais e estudos de impactos podem ser sistematizados nessa categoria.

Por fim, os instrumentos classificados como “outros” podem ser entendidos como aqueles que não apresentam uma destinação específica para influenciar a atividade dos agentes sociais do espaço urbano, mas que possuem uma natureza diversa seja no sentido de realização de benfeitorias. A contribuição de melhoria (alínea b, inciso IV, Art.4º), a qual busca “captar a parte de valorização de um imóvel advinda como resultado de uma ação do Estado, como a realização de uma benfeitoria pela Prefeitura.” (SOUZA, 2010, p. 219).

O autor reforça o caráter de promoção de uma maior justiça social trazida pelo próprio Estatuto da Cidade, indicando que os objetivos imediatos dos instrumentos jus-fundiários dialogam diretamente com as diretrizes propostas pela legislação, tal como: “inibir a especulação imobiliária; propiciar uma boa qualidade ambiental; induzir ao rebaixamento geral do preço da terra; propiciar o aumento da arrecadação tributária e garantir uma alocação espacial de recursos mais justas.” (SOUZA, 2010, p. 320)

É possível visualizar, após essa breve sistematização – ainda que não tenha sido abordado todos os instrumentos jus-urbanísticos, que o Estatuto da Cidade rompeu com a ordem civilista-patrimonial, anteriormente pautada como única regente das relações do espaço urbano.

Nas palavras de Edésio Fernandes,

O Estatuto da Cidade bebeu assim na fonte do Direito Público contemporâneo, expressando uma ordem pública maior do que a ordem estatal – tudo o que é estatal é público, mas nem tudo o que é público é estatal –, e como tal reconheceu um conjunto de direitos coletivos: ao ordenamento territorial; à preservação ambiental; à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados; à participação em processos descentralizados e democratizados, bem como o direito social de moradia.(...) A ordem jurídica consolidada pelo Estatuto da Cidade requer uma mudança significativa também quanto à compreensão da natureza jurídica do planejamento territorial: trata-se de obrigação do poder público, direito coletivo da sociedade, e como tal não é apenas uma política discricionária (...)(FERNANDES, 2013, p. 227)

Dessa forma, a própria compreensão de uma ordem jurídica que entendesse a cidade como espaço público e direito coletivo indicava que a utilização dos instrumentos jusfunditários, sejam eles de caráter informativo, coercitivo, inibidor ou estimulador, deveria promover uma melhor qualidade de vida aos grupos menos privilegiados e com maior vulnerabilidade.

Portanto, atendidas, parcialmente, no aspecto formal às reivindicações do MNRU e a consolidação de uma legislação federal para orientar a esfera municipal, bem como o surgimento de demais legislações urbanas⁴⁹, criou-se a expectativa do avanço da política urbana e da solução da crise materializada. Entretanto, 17 anos após o surgimento do Estatuto, os municípios brasileiros ainda enfrentam sérios problemas urbanos.

Embora com mudanças normativas, a concepção de que tanto o poder político quanto o social estão diretamente veiculados com à noção de patrimônio, de propriedade colocam obstáculos a própria aplicação do Estatuto da Cidade. Ainda nas palavras de Maricato, “está na hora de enfrentar as forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados nas lutas, sejam elas específicas ou urbanas.” (MARICATO, 2012, p. 97)

Ante a esse cenário, é necessário debruçar-se de forma crítica acerca dos planos diretores municipais, enquanto instrumento de planejamento urbano orientado pelo conteúdo e diretrizes do EC nas próximas linhas.

3.4 Plano diretor: solução ou problemática do planejamento urbano?

Antes de adentrar no estudo e discussão do instrumento do Plano Diretor, algumas considerações são necessárias, em especial a seguinte: o Plano Diretor não é um instrumento que surge somente após a promulgação da Lei Federal nº 10.257/01. Como foi visto nas páginas anteriores, Villaça aponta que “a ideia do Plano existe no Brasil, pelo menos desde 1930.” (VILLAÇA, 2005, p.10).

Ainda nas palavras do autor, foi nesse ano que foi publicado “(...) o Plano Agache elaborado para a cidade do Rio de Janeiro por um urbanista francês. Nesse plano, pela primeira vez, aparece entre nós a palavra “plan directeur”.” (VILLAÇA, 2005, p. 10)

⁴⁹ São exemplos de legislações federais que disciplinam acerca da temática de política urbana: Medida provisória nº 2.220/01 (Regulamentação da Concessão de uso especial para fins de moradia); Lei nº11.124/05 (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social), entre outras. Destaca-se aqui a Lei nº11.977/09 que criou o Programa Minha Vida, mas também possuía um capítulo destinado à regularização fundiária, entretanto, foi revogada pela Lei nº 13.465/17 que constituiu um retrocesso ao que tange à regularização fundiária. Para um maior aprofundamento do assunto, recomenda-se a leitura do artigo de Tarcyla Fidalgo Ribeiro, disponível em: http://observatoriodasmetroles.net/images/abook_file/artigo_tarcylaribeiro2017.pdf

Entretanto, a política urbana brasileira e, por consequência, o planejamento urbano (e seus derivados planos) é demarcado mais fortemente a partir da década de 60 com a intensificação do processo de urbanização, e acentuado no período da ditadura militar.

A criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU por meio da Lei Federal nº 4.380/64, uma autarquia federal subordinada ao Banco Nacional da Habitação, concentrou as funções de elaboração e coordenação da política nacional ao que tange ao planejamento local através do Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local.

Fato interessante apontado por Feldmann (2010, s/p) é que “a liberação dos recursos para a elaboração de planos fica condiciona à criação de órgão de planejamento fica condicionada à criação de planejamento nas administrações municipais, e se, abre a possibilidade de contratação de empresas de consultoria para a elaboração de planos.” (FELDMANN,2010, s/p.).

Um dos exemplos dessa máxima é o próprio município de Pelotas/RS, o qual teve seu primeiro plano diretor (Lei Municipal nº1672) desenvolvido por uma empresa em meados de 1968.

Nesse sentido, pode-se afirmar, de modo geral, que os planos diretores elaborados durante a existência da SERFHAU são caracterizados por seu caráter centralizados e autoritário, típicos do regime vigente, mas também sem participação da própria população.

Com a promulgação do Plano Nacional de Desenvolvimento de 1974 (Lei Federal nº 6.151/74), o desenvolvimento de planos diretores manteve as características de autoritarismo, a dita “tecnicidade”, sem espaço para discussões em âmbito da própria sociedade e sob um manto aparente de neutralidade.

Os órgãos de Planejamento não assumiram o papel coordenador, pois a setorialização e politização da máquina administrativa, principalmente nos anos 1950, leva ao isolamento os órgãos de planejamento estruturados como essencialmente técnicos e desvinculados da política. Na maioria dos casos os órgãos não elaboram planos, pois estes são desenvolvidos ou por instituições de assistência técnica ou, após a criação do SERFHAU, por empresas de consultoria. Os órgãos de planejamento vão, de fato, elaborar e aplicar leis de zoneamento e se consolidam como órgãos normativos. Nos órgãos criados para fazer plano ocorre, portanto, o declínio da importância do plano e a ascensão da importância do zoneamento como instrumento de planejamento (FELDMANN, 2010, s/p)

Portanto, o reflexo dessa política urbana contribuiu para o esvaziamento político do caráter do plano diretor, bem como reduziu o plano a uma espécie de lei de zoneamento. Outro elemento característico era a não obrigatoriedade. Ultramari e Silva (2017) em pesquisa intitulada “*Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960-2015*” apontam que nesse período apenas 10% dos municípios possuía plano diretor.

A inserção dos artigos referente ao capítulo “Da Política Urbana” na Constituição Federal de 1988, posteriormente regulamentados pelo EC – ambas conquistas da atuação dos movimentos sociais com o ideário da reforma urbana – modificaram as características dos planos diretores.

O jurista Nelson Saule Júnior, em seu livro “*Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*” publicado em 1997, apontou que os planos diretores deveriam estar em consonância com normas e princípios constitucionais dispostos nos artigos 182 e 183 da CF.

A previsão do plano diretor através de norma constitucional acarreta uma profunda distinção com o plano diretor de desenvolvimento integrado, no qual o plano deixa de ser uma peça basicamente técnica e se transforma numa instituição jurídica, uma vez que o planejamento é uma previsão constitucional onde a obrigação de elaborar o plano diretor se converte numa missão constitucional aos Municípios com mais de vinte mil habitantes. Como instituição jurídica é de extrema relevância verificar quais devem ser as regras, os instrumentos, os procedimentos, o sistema de gestão que precisam ser formalizados pelo sistema de normas jurídicas, para o plano diretor ter eficácia jurídica uma vez que sua institucionalização é realizada através de lei municipal. (SAULE JR, 1997, p. 41).

Sob a égide da reforma urbana, o caminho de uma nova ordem jurídica - urbanística pavimentado com a promulgação do Estatuto no ano de 2001, estabeleceu que o planejamento urbano seria realizado através dos “novos planos diretores” (SOUZA, 2010, p. 162).

Com a promulgação do EC, a definição do Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana foi consolidada, de modo a englobar o território municipal como um todo.

Essa previsão legislativa já indicava que o plano não deveria ser somente um instrumento que identifique o zoneamento do espaço urbano, mas que incluía o território como um todo em seus aspectos físicos-territoriais, sociais, econômicos e dialogando com as questões sociais e ambientais.

Os municípios brasileiros, com a promulgação do Estatuto da Cidade, possuíam um marco jurídico com diretrizes para o desenvolvimento e administração da política e planejamento urbano. A obra “*Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*” publicada em parceria com diversos institutos e agências no ano de 2002 buscou publicizar e evidenciar para os municípios brasileiros qual seria o papel do Plano Diretor.

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor. As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são – em especial para os municípios – as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o

Estatuto da Cidade quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei. (BRASIL, 2002, p. 47)

Dessa forma, era possível imaginar que o planejamento urbano contido nos “velhos planos diretores”, “planos diretores de desenvolvimento integrado” davam espaço para “novos planos diretores”, “planos diretores participativos”. E dessa vez com diretrizes que, combinando aspectos técnicos e políticos, não podiam ignorar a realidade urbana: ocupações ilegais, a precariedade de moradias, as condições ambientais e a especulação imobiliária.

O Plano diretor agora deveria, em alusão à máxima “Pensar global, agir local⁵⁰”, inspirar-se no “nacional/federal” elencado pelo próprio Estatuto da Cidade e ser construído “local/municipal” através da participação da sociedade.

A obrigatoriedade da existência desse instrumento de planejamento urbano não ficou restrita apenas para os municípios com população superior a 20.000 habitantes⁵¹ (o que já constitui parte significativa dos municípios brasileiros), mas também passou a englobar os municípios integrantes da região metropolitana⁵²; os municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico⁵³ e municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional⁵⁴.

Outro elemento importante foi a estipulação de uma necessária revisão do plano com frequência não superior a 10 anos⁵⁵ com ampla participação social, garantida através de ferramentas participativas como debates, audiências públicas e conferências como aponta o próprio Estatuto⁵⁶.

O conteúdo mínimo dos planos diretores, indicado através dos incisos do artigo 42 da Lei Federal nº 10.257/01 e regulamentado pela resolução nº 34/2005 do Conselho Nacional das Cidades - CONCIDADES, consistia na delimitação de áreas urbanas que poderão ser objetos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, bem a demarcação de zonas especiais de interesse social e outros instrumentos da política urbana a fim de promover questões habitacionais.

Também está instituído a possibilidade que o plano diretor institua mecanismos de definição para garantir justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização.

⁵⁰ O canadense Frank Feather, presidente da Global Marketing, é considerado o autor da máxima “Pensar globalmente, agir localmente.”

⁵¹ Disposto no artigo 41, inciso I da Lei Federal nº 10.257/01

⁵² Disposto no artigo 41, inciso II da Lei Federal nº 10.257/01

⁵³ Disposto no artigo 41, inciso IV da Lei Federal nº 10.257/01

⁵⁴ Disposto no artigo 41, inciso II da Lei Federal nº 10.257/01

⁵⁵ Disposto no artigo 40, parágrafo 3º da Lei Federal nº 10.257/01

⁵⁶ Disposto no artigo 40, parágrafo 4º, incisos I, II e III da Lei Federal nº 10.257/01

Ainda nessa esteira, também há uma preocupação com as questões ambientais, uma vez que os incisos também disciplinam acerca de uma série de instrumentos para a preservação de áreas verdes, bem como o mapeamento de áreas de riscos a fim de evitar ocupações nessas áreas, o planejamento de ações de intervenção e realocação de populações que habitem essa área de risco.

A evolução do instrumento do Plano Diretor aponta elementos importantes para que seja possível visualizar o avanço brasileiro nas questões de planejamento e gestão urbanas, conforme tabela abaixo:

Tabela 02: Evolução das características dos planos diretores ao decorrer dos anos

Anos 1960 – 1980 (período ditatorial)	1981 – 2000 (período pré-Estatuto da Cidade)	2001 - (período pós- Estatuto da Cidade)
Não obrigatório	Obrigatório apenas para cidades com mais de 20.000 habitantes	Ampliação do rol de obrigatoriedades
Tecnocrata – entendido como um plano de desenvolvimento integrado, omissos quanto temas sociais e ambientais	Orientado pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais instituí o plano como instrumento de desenvolvimento urbano, orientado pela função social da cidade e da propriedade.	Conteúdo mínimo disciplinado pelo Estatuto da Cidade, estabelecendo questões técnicas, ambientais, econômicas e sociais
Sem participação popular	Indicação de participação popular	Obrigatoriedade de participação popular

Fonte: Autora, 2018 com base nas leituras de Flávia Villaça (2005), Marcelo Lopes de Souza (2010) e Nelson Saule Júnior (1997)

Consolidando o plano diretor como um instrumento que engloba a cidade como um todo, a legislação instituiu no parágrafo 2º do artigo 41 do mesmo diploma legal que: “no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com plano diretor ou nele inserido.”

Importante inovação foi trazida pela Lei 13.146/15 – Estatuto da Pessoa com Deficiência. A cidade deverá ser construída e adequada de modo a propiciar o livre acesso e circulação a todos os seus habitantes, incluindo pessoas portadoras de deficiência ou mobilidade

reduzida. Dessa forma, a função de questões técnicas referentes a vias, passeios públicos e rotas dialoga diretamente com as questões sociais de reconhecimento e inclusão dessas pessoas à vida urbana e deverá ser objeto de preocupação também ao que tange ao conteúdo do plano diretor municipal.

Outro avanço pode ser compreendido na materialização desse instrumento no cenário pós- Estatuto da Cidade: cerca de 90% dos municípios com população acima de 20.000 habitantes, conforme dados do IBGE do ano de 2015. O próprio Estatuto estabeleceu no seu texto o prazo para os municípios formularem o seu plano diretor no prazo de 05 anos da vigência da lei (art. 50), bem como para a adequação às normas estabelecidas no caso de planos diretores já previamente existentes (arts. 40 e 42).

Do ponto de vista jurídico, o plano diretor é um instrumento básico da política urbana, regulamentado por uma lei municipal – inclusive conforme literalidade do artigo 40 do Estatuto⁵⁷. Importa ressaltar que essa regulamentação por uma lei não o transforma diretamente em uma lei de normas gerais e abstratas, uma vez que suas normas apresentam um caráter concreto e específico.

A aprovação mediante lei, através do Poder Legislativo, atribuiu força jurídica vinculante ao plano, que deverá envolver não só os particulares, mas também ao próprio poder público municipal. Ou seja, é necessário que se aplique de forma integral e sem distinção aos agentes sociais o conteúdo do plano diretor.

Conforme leciona o professor Helly Lopes Meirelles:

Como as demais imposições do Poder Público, as urbanísticas nascem revestidas de imperium, inerente a toda ordem estatal, tornando-se obrigatórias não só para os particulares como para a própria Administração, visto que a submissão dos indivíduos e das autoridades às normas legais constitui peculiaridade dos Estados de Direito, como o nosso. (Meirelles, 2000, p. 383)

É necessário destacar a caráter vinculante do plano diretor para orientar os atos da administração pública – sejam eles de curto, médio ou longo prazo, inclusive sob pena de responsabilidade do gestor.

Nesse ensejo, como dispõe o artigo o art. 52 do Estatuto, incorrerá em improbidade administrativa, sem prejuízo de demais sanções, os Prefeitos que deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do patrimônio público nos termos do art. 8º da lei,

⁵⁷ Art. 40. O plano diretor, **aprovado por lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (grifo nosso)

assim como se utilizar áreas obtidas por meio dos instrumentos jurídicos-fundiários em desacordo também com o disposto na lei. As condutas e omissões que possibilitam enriquecimento ilícito e/ou lesão ao erário também são apontadas nos demais incisos como a aplicação de recursos auferidos com operações consorciadas em situações não dispostas pela lei; a aquisição de imóvel através do direito de preempção por valor superior ao oferecido no mercado.

Destaca-se aqui um ponto a ser explorado mais precisamente no quarto capítulo da dissertação, mas de fundamental importância que já seja anunciado, configura ato que enseja a ocorrência da impropriedade administrativa quando o Prefeito impede ou deixa de garantir os requisitos dispostos nos incisos I a III do parágrafo 4º do art. 40, os quais serão abordados nas páginas do final dessa subseção.

Oras, diante dos dados trazidos pelo escopo legislativo é possível inferir que o planejamento urbano municipal vai “muito bem, obrigada”, mas não é essa a realidade vivenciada.

Muitos gestores municipais não compreenderam a verdadeira função e objetivo do Plano Diretor, apenas entenderam que a solução dos problemas urbanos era dada através da existência do plano diretor, ou seja, aprovada uma lei que disciplinasse acerca do planejamento urbano e do zoneamento da cidade, já estaria cumprindo o estabelecido em lei e, conseqüentemente, solucionando todos os problemas urbanísticos.

Desde então a ideia de Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade e rapidez passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa. Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. (VILLAÇA, 2005, p.10)

O que acontece na realidade é a elaboração de um plano sem compromisso com a realidade onde o município está inserido e sem ouvir a sociedade, de forma a acreditar que estabelecendo um conjunto de normas, direitos e deveres urbanísticos todos os problemas citadinos estarão resolvidos. Nessa esteira, a arquiteta Mariana Fix (2001, p. 09) aponta que “como é comum entre nós, a maior parte dos planos urbanos cheios de boas intenções e promessas de programas sociais não orienta os investimentos e as gestões municipais.”.

O professor Mario Leal Lahorgue (2017) em seu texto denominado “*Plano Diretor: questão técnica ou política?*” assevera que quando finalizado e publicado o plano diretor não se deve entender como o resultado final da cidade que se quer, mas justamente apenas o começo.

Pois, afinal o plano diretor é um projeto de cidade, é uma problemática do planejamento, não uma solução pronta e dada. Portanto, entender o plano diretor como solução dos históricos problemas fundiários é incidir em um erro. O plano diretor necessita ser entendido como instrumento, mas também como um processo.

Planos não precisam ser rígidos e excessivamente detalhados, ou formalistas, ou obcecados com projeções e prognósticos a respeito da “cidade ideal” mais que com o fornecimento de instrumentos adequados e realistas para a superação dos problemas da cidade real. Planos são documentos consolidadores de uma dada estratégia de desenvolvimento urbano e, como tais, serão aquilo que dele fizermos-nem mais, nem menos. Serão, enfim, um reflexo de prioridades, metas e relações de poder que nele encontrarão expressão concreta, em muitos casos até mesmo legal. (SOUZA, 2010, p. 400)

Nesse sentido, a Secretaria de Programas Urbanos deu início à Campanha por Planos Diretores Participativos, de modo a conscientizar os gestores municipais, os servidores municipais, bem como toda a população sobre o real objetivo do “novo” plano diretor.

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. (BRASIL, 2002, p. 40)

José Afonso da Silva, em seu livro “*Direito Urbanístico Brasileiro*”, enfatiza que “o processo de planejamento é mais importante que o plano.” (SILVA, 2010, p. 135). Isso corrobora justamente as diretrizes divulgadas pela Campanha por Planos Diretores Participativos, ao afirmar que é muito mais importante o planejamento e as discussões para o desenvolvimento urbano municipal ao invés de “um plano tecnicamente perfeito que permaneça na gaveta, isto é, sem influir efetivamente nas atividades da Prefeitura.” (SILVA, 2010, p. 135).

O autor ainda acrescenta que o planejamento urbano deve elaborar planos adequados à realidade do município, sendo, portanto, viável, exequível, participativo. Esse conjunto de características é intitulado pelo autor como “princípios básicos do planejamento local” (SILVA, 2010, p. 135)

Edésio Fernandes lança um olhar crítico a questão ao afirmar que a construção orientada pela também nova ordem jurídica urbanística colocou o Direito e o planejamento urbano no seu

devido espaço, ou seja, “no coração do processo sociopolítico, especialmente na esfera municipal.” (FERNANDES, 2013, p. 228)

Ainda nessa esteira, a implementação do plano diretor precisa ser disputada pela sociedade. Não basta apenas dispor em seu corpo legislativo os instrumentos indicados pelo próprio Estatuto da Cidade e apenas utilizar ou permitir que sejam aplicados apenas àqueles que interessam à iniciativa privada e/ou capital. É necessário garantir não apenas a sua elaboração, mas também a sua aplicação.

Devemos cobrar, inclusive com ações judiciais se for o caso, que o Poder Público representado pelo governo municipal implemente efetivamente o Plano. Por que raramente se cobra que a Prefeitura implemente efetivamente um Plano? Por que nunca se cobra que o município use os instrumentos do Plano? – que por sinal estão prontos, à disposição! (LAHOURGUE, 2017, s/p.)

Nesse sentido, não se pode perder de vista o caráter dialético do plano diretor com a realidade. Afinal, a cidade que se tem não é a cidade que se reflete no plano, pelo contrário, é necessário o movimento dialético para que se pense sobre a cidade que se tem para orientar as ações para construir a cidade que se quer.

Portanto, esse conjunto de normas, esse pacto sócio-territorial deve ser construído coletivamente. Adir Ubaldo Rech aponta que o plano diretor “significa um projeto de cidade que não é de ninguém, mas pertence a todos.” (RECH, 2017, p. 195)

A questão da coletividade não se encerra apenas no processo de construção do plano, mas também nos processos de fiscalização, aplicação e revisão com a obrigatoriedade da participação da sociedade.

Está previsto legalmente no Estatuto o seguinte texto no parágrafo 4º, do artigo 40, o qual inclusive se descumprido, pode ensejar a responsabilização do próprio gestor municipal como já anteriormente mencionado:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Nota-se, assim, que a participação popular, a democratização dos debates e a transparência e a publicidade da formulação até a aplicação e posterior revisão do plano diretor são elementos integradores e fundamentalmente constituintes de uma política urbana comprometida com as diretrizes constitucionais e regulamentadas pelo EC.

Entender o plano diretor como instrumento prioritário e essencial para o planejamento

urbano municipal, entender as diretrizes exposta, olhar a sua realidade e construir junto à coletividade possibilidades para um planejamento urbano eficaz na proposição de cidades justas e sustentáveis exige que seja discutida a questão da democracia na gestão urbana.

4. A CIDADE É DE TODOS E TODAS, MAS ESTÁ NA MÃO DE QUEM?

“Democracia que me engana
 Na gana que tenho dela
 Cigana ela se revelha, aiê:
 Democracia que anda nua
 Atua quando me ousa
 Amua quando repouso”
 Democracia – Tom Zé

Democracia, gestão democrática, participação. Essas são palavras cotidianamente utilizadas, algumas vezes para dizer tudo e outras quantas justamente para não dizer nada. Como o trecho musical que inaugura o presente capítulo, *ciganas elas se revelam, andam nuas*, o objetivo dessa seção será *dar uma roupagem* a esses conceitos, relacionando-os com o espaço urbano e o direito à cidade.

A forte atuação dos movimentos sociais urbanos e de luta por moradia conquistaram através de um processo de ampla participação popular mecanismos como a inserção do capítulo da Política Urbana na Constituição Federal e a promulgação do Estatuto da Cidade que instituíram uma nova ordem jurídico – urbanística. Desse modo, a instituição de um planejamento urbano participativo e democrático estava garantido em legislações que dialogavam diretamente com os princípios democráticos cunhados na Constituição Federal de 1988.

Era possível, portanto, afirmar com fundamento nos diplomas legais que a cidade deveria ser de todos e todas, entretanto, as práticas dos últimos anos denunciam que a letra da lei não se escreve na realidade urbana enfrentada na maioria das cidades brasileiras. A título de ilustração, as denominadas “Jornadas de Junho”, movimentos de protestos que tomaram as ruas brasileiras expuseram a insatisfação, em um primeiro momento, com as tarifas do transporte público, mas que logo avançaram para as mais variadas pautas e “fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas...” (ROLNIK, 2013, p. 08).

Embora a mídia tenha, estrategicamente, focado em questões de corrupção e insatisfação com o governo como principais motivadores desse movimento, é importante frisar que entre as agendas mal resolvidas, estava justamente a questão da política urbana.

Questão essa materializada nas reivindicações de serviços públicos de qualidades moradia, saúde, educação e que se colocavam contra os investimentos nos megaeventos – em especial a Copa do Mundo a ser realizada no Brasil em 2014 e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro 2016 – e as suas consequências como inúmeras remoções apoiadas na lógica da limpeza social.

A retomada do espaço público, discutindo questões de ordem pública enunciavam que a gestão democrática na política urbana havia ficado apenas na letra fria da lei. Ainda nas palavras de Raquel Rolnik “a participação, através de sua expressão mais radical, a autogestão, e as novas maneiras e métodos de fazer política tomaram as ruas como forma de expressar revolta, indignação e protesto.”(ROLNIK,2013, p. 10)

É diante desse pano de fundo que o presente capítulo busca retomar a questão da democracia no espaço urbano. Nesse sentido, trabalha-se com o conceito de uma democracia não apenas como o direito à voto ou a ser votado, mas para além disso, como conceito indispensável e indisponível que permita superar a mercantilização da vida e o afastamento da vida pública no entendimento de Boaventura de Sousa Santos (2002), Ellen Wood (2016) e Jacques Rancière (2014). Dedicar-se especial atenção para que a interlocução entre cidade e democracia, quais são os conceitos e mecanismos relacionados à gestão democrática do espaço urbano.

Logo, na segunda subseção, busca-se analisar especificamente os conselhos municipais de planejamento urbano, como instrumentos de materialização da gestão democrática, instituída através do Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, a efetivação do direito à cidade. Tal análise é apoiada nos referenciais teóricos de Carla Almeida e Luciana Tatagiba (2012) e Mauro Rego Monteiro dos Santos (2011).

A terceira subseção vem inspirada pelas palavras musicais de Tom Zé que deram início a esse capítulo. Ao afirmar que “*a democracia atua quando me ouso*”, o objetivo é abordar a participação popular – característica indispensável para o exercício da democracia participativa – no processo de elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor municipal. Utiliza-se como base os estudos de Carole Pateman (1992) para um amplo debate de participação e Marcelo Lopes de Souza (2010) para analisar a gestão urbana. São analisadas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADI's) que foram apresentadas no judiciário a fim de comprovar a participação popular como condição de constitucionalidade para as leis urbanas municipais.

Por fim, a última subseção consiste em confrontar e denunciar que a segregação sócio-espacial que assola as cidades brasileiras, questão já abordada anteriormente, manifesta-se como um impeditivo na participação de parte da população nos espaços institucionalizados definidos como participativos e deliberativos. Através dos estudos de Luis Felipe Miguel (2014) e de dados acerca das pré-conferências municipais realizadas no município de Pelotas, pretende-se desmistificar a ideia comum de “participa quem quer” para abrir terreno para o estudo de caso do último capítulo.

4.1 Democracia e a nova ordem jurídico urbanística: a gestão democrática das cidades

O solo urbano em nossa sociedade, assentada nos modos de produção capitalista, foi transformado em uma mercadoria. Mercadoria essa acessível somente para aqueles que dispõe de capital para adquiri-la, condenando uma parcela significativa da população a habitar áreas irregulares, sem infraestrutura em serviços básicos e vivendo em constante situação de insegurança jurídica da posse.

De modo a transformar essa realidade urbana e a lógica jurídica vigente, com base no direito de propriedade absoluto - perpetuando um cenário de segregação sócio-espacial e de negação da vida urbana a uma parcela da população, a atuação dos movimentos sociais urbanos consistiu em reivindicar uma ordem jurídico urbanística que rompesse com a que estava em prática.

Uma ordem denominada de “nova⁵⁸” que trouxesse em seu bojo os princípios da função social da propriedade e da cidade, a sustentabilidade, a instituição de mecanismos que efetivassem o direito à moradia (bem como à cidade) e a participação de toda a sociedade na gestão do espaço urbano. Durante um longo período de mobilização nos espaços institucionais e fora deles, o MNRU – juntamente com outros agentes sociais – garantiu entre avanços e recuos a inserção do capítulo referente à política urbana na Constituição Federal e, posteriormente, a promulgação do Estatuto.

Esse diploma legal, já analisado em seus aspectos políticos e jurídicos nas páginas anteriores, instituiu a gestão democrática da cidade. Se, anteriormente, o diálogo entre as questões de política urbana e democracia deveriam ser tensionadas através de uma interpretação sistemática da nossa carta magna, o EC no ano de 2001 reforçou e consolidou o diálogo que a política urbana em um Estado Democrático de Direito deveria ser orientada por uma gestão democrática.

O Estatuto, portanto, não apenas inaugurou uma ordem jurídica⁵⁹ urbanística, mas também pautou a urgência entre o direito à cidade e a democracia em caminhar lado a lado, tão pleiteada pelos movimentos sociais urbanos. Afinal, o espaço urbano como produto coletivo não poderia ser fonte de apropriação para alguns e fonte de privação para outros.

⁵⁸ Betânia Alfonsin (2001, 2005) e Edésio Fernandes (2006,2013) utilizam a expressão “nova ordem jurídico urbanística” para se referir ao momento pós-promulgação do Estatuto da Cidade.

⁵⁹ O Código Civil de 2002 (pós Estatuto da Cidade) não apontava mais para o direito de propriedade absoluto, mas sim o direito à propriedade desde que cumprida sua função social e econômica. Art. 1.228, § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Opta-se, portanto, por iniciar uma breve discussão sobre a roupagem que pretende-se atribuir à democracia, tendo em vista que “hoje em dia, democracia tornou-se, para muitos, simplesmente sinônimo de “democracia” existente em todos países auto rotulados como democráticos.” (SOUZA, 2010, p. 322).

O objetivo da presente subseção não é tomar a democracia como apenas uma forma jurídica de governo, mas a entender como diretriz política no diálogo com os princípios e mecanismos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

Não se trata aqui de resgatar o conceito da conhecida democracia ateniense e seu exercício na pólis grega. Oras, não se desconsidera a importância dessa, em especial ao que se refere na prática da democracia direta. Contudo, no contexto atual não se pode abarcar um modelo democrático que restrinja a cidadania, a cidade como espaço público e o poder de participação e decisão na gestão urbana para um típico específico de cidadão.

Nesse sentido, não se busca a retomada do sentido da pólis nos termos da democracia grega, mas sim, a democratização da própria democracia, como aponta Boaventura de Souza Santos. Isso significa, de forma breve, em aproximar a democracia do anseio da população e permitir que essa participe de forma ativa da gestão da política, rompendo com a lógica da “predominância de um modelo oligárquico, patrimonialista e burocrático”. (SANTOS, 2002, p. 458).

Para contrapor essa lógica exposta por Boaventura, a premissa de democratizar a democracia se aproxima do pensamento desenvolvido pela cientista política Ellen Wood, em seu livro “*Democracia contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*” lançado originalmente em 1942.

A contribuição de Wood é fundamental para contrapor o pensamento difundido de forma rasa que capitalismo e democracia seriam sinônimos, muitas vezes para caracterizar os regimes que não se curvam ao interesse do capital como totalitários. Se as linhas dessa dissertação não buscam tratar democracia como um retorno à pólis grega, certamente também não se trata a democracia nos moldes de uma democracia burguesa e liberal.

Wood constrói o raciocínio que o capitalismo acaba cada vez mais afastando temas e esferas da vida da responsabilidade democrática, transformando-os em mercadoria. Consequentemente, “toda a prática humana que é transformada em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso significa que a democratização deve seguir *pari passu* com a “destransformação” em mercadoria.” (WOOD, 2011, p. 08).

Portanto, a democratização da democracia orientada pela “destransformação” da cidade em mercadoria possui um forte vínculo com objetivos e diretrizes pautados pelos movimentos

sociais urbanos. Esse entendimento dialoga com a perspectiva que o geógrafo espanhol Jordi Borja elabora sobre a orientação de uma cultura democrática.

A cultura democrática deveria recuperar algo tão elementar e que é parte da sua razão de ser como é a propriedade coletiva de bens básicos da humanidade, pelo menos dos quatro bens naturais: a água, o ar, o solo e o fogo (a energia, em termos atuais). Aos quais deveríamos agregar agora os serviços de comunicação, sanitários e educativos. Não é possível que estes bens sejam objeto de apropriação privada e, conseqüentemente, de lucro para alguns e exclusão para outros. (BORJA, 2010, p. 37)

Jacques Rancière⁶⁰, em seu provocativo livro *“Ódio à democracia”*, põe em xeque o conceito de democracia que vivenciada nos dias de hoje. Para Rancière, os governos, inclusive os costumeiramente ditos como democráticos, possuem a prática de “estreitar a esfera pública e transformá-la em assunto privado seu, e para isso a repelir para a vida privada a intervenção de atores não estatais.” (RANCIÈRE, 2014, p. 72).

Dessa forma, conceitua-se a democracia não apenas alternância no poder, ou simplesmente como “governo do povo”, é necessário que a democracia seja maior do que isso, uma vez que esses conceitos abertos permitem a apropriação da mesma tanto por uma ótica conservadora quanto liberal, ambas silenciando e afastando de seu fim. Manifesta-se Rancière,

Assim, a democracia longe de ser a forma da vida dos indivíduos empenhados pela sua felicidade privada, é o processo de luta contra essa privatização, o processo de ampliação dessa esfera. Ampliar a esfera pública não significa afirmar o discurso liberal, exigir a intervenção crescente do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garanta a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. (...) Essa ampliação significou historicamente duas coisas: conseguir que fosse reconhecida a qualidade de iguais e de sujeito políticos àqueles que a lei do Estado repelia para a vida privada dos seres inferiores; conseguir que fosse reconhecido o caráter público de tipos de espaço e de relações que eram deixados à mercê do poder de riqueza. (RANCIÈRE, 2014, p. 72 – 73)

Embora os autores e a autora citados acima não refiram diretamente à cidade, ao espaço urbano, tais elementos transversalizam o debate sobre democracia e a nova ordem jurídico urbanística. A luta pela democratização da política urbana consiste também “na distribuição dos recursos, dos serviços de consumo coletivo pelo Estado e das próprias características do processo de desenvolvimento e planejamento urbano” (JACOBI, 1993 p. 235).

Há consonância no entendimento que o espaço urbano, propriedade coletiva, apropriada de forma desigual gerou segregação e negação de direitos. Para tanto, a atuação dos movimentos sociais pleiteou uma ordem jurídica urbanística que estivesse em diálogo com as posições

⁶⁰ Embora a maioria do referencial teórico utilizado nessa dissertação seja de cunho marxista, Jacques Rancière é considerado um pós-marxista. Ainda que haja um distanciamento dos demais referenciais, o livro *“Ódio à democracia”* dialoga com as questões abordadas nessa dissertação.

apresentadas acima. Isto é, no sentido de superar a transformação do espaço em mercadoria, de combater a privatização da gestão da cidade e o reconhecimento da sociedade nessa gestão, possibilitando o exercício da cidadania, especialmente para aqueles e aquelas excluídos/as da vida pública, dos espaços de discussão e deliberação.

Dessa forma, o próprio EC elencou como diretriz a gestão democrática, sendo essa materializada, conforme art. 2º, inciso II: por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Antes de adentrar especificamente na conceituação e caracterização da gestão democrática como diretriz do planejamento urbano, bem como um elemento constitutivo do direito à cidade, pretende-se revisitar os documentos legislativos e mecanismos que abordam a temática. Dentre os documentos, destacam-se a própria Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e a Resolução nº25 do CONCIDADES.

A Constituição Federal de 1988, logo, em seu primeiro artigo, parágrafo único dispõe que: “o poder emana do povo que o exerce por meio dos representantes legais ou diretamente nas formas da Constituição Federal”. Portanto, a democracia participativa e a representativa estão previstas no texto constitucional, de modo a se complementarem para a composição do Estado Democrático de Direito.

Importante mencionar que o artigo 29, inciso X dispõe que um dos preceitos de regência do Município através de Lei Orgânica é a cooperação de associações representativas no planejamento municipal. Portanto, a atribuição da competência municipal do planejamento urbano ao município já indicava a cooperação das associações representativas, mas também não se pode ignorar o estabelecimento e reconhecimento da democracia participativa igualmente disposto no texto da carta magna.

Edésio Fernandes demonstra que o próprio texto constitucional endossou o princípio da gestão democrática das cidades, enfatizando o estabelecimento de “instrumentos jurídicos que tem por objetivo ampliar as condições de participação direta no processo decisório mais amplo.” (FERNANDES, 2010, p. 58)

A institucionalização do conceito da gestão democrática tem como base justamente nos conceitos de democracia participativa: “por meio da participação da população” quanto pela representativa: “e das associações representativas”.

Ademais, ainda no Estatuto, há um capítulo inteiramente dedicado sobre quais instrumentos possibilitam garantir gestão democrática. O art. 43 disciplina que para a garantia dessa gestão, deverão ser usados, sem prejuízo de outros, os seguintes instrumentos:

- I. órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos urbanos.

Isso significa que os órgãos colegiados, em específico os conselhos municipais – objetos da próxima subseção- abrangem tanto a participação da população e das associações representativas de outros segmentos da sociedade no processo de formulação quanto na aprovação dos planos.

Entretanto, é interessante desde pronto apontar que a gestão democrática não se reduz apenas à representação da sociedade nesses órgãos, mas é ampliada para toda a sociedade através de debates, audiências conferências e, inclusive, por meio de iniciativa popular⁶¹.

Quanto aos mecanismos, a promulgação do Estatuto inaugurou uma ordem jurídica-urbanística que pavimentou o surgimento dos Ministérios da Cidade no ano de 2003, constituindo-se como um importante avanço para a política urbana, uma vez que superou a separação entre temas de habitação, mobilidade, saneamento ao que se referia ao uso e ocupação do solo urbano.

Em especial, destaca-se juntamente com a criação do Ministério a realização da Conferência Nacional das Cidades. Maricato aponta que participaram da Conferência “3.400 municípios, todos os Estados da Federação e contou com mais de 2.500 delegados eleitos para debater a Política Nacional de Desenvolvimento.” (MARICATO, 2010, p. 20). Em termos numéricos e representativos, tornou-se possível afirmar que a sociedade, enfim, participava do planejamento urbano.

Um ano após o surgimento do Ministério das Cidades, a necessidade de um órgão de caráter consultivo resultou na criação do CONCIDADES, um órgão de caráter colegiado de natureza deliberativa e consultiva. O Decreto nº 5.790/06 estabeleceu a finalidade do CONCIDADES, logo no art. 1º, como “estudar e propor as diretrizes para a formulação e

⁶¹ A Iniciativa popular está constitucionalmente prevista nos artigos 15, inciso III e 61, parágrafo 2º. Seu regramento está disposto em lei própria sendo essa a Lei Federal nº 9,709/98. A importância do mecanismo repousa justamente por ser uma das formas de apresentação de projeto de lei e a deflagração do seu processo legislativo, desde que preenchido os critérios de subscrição de um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (art. 62, parágrafo 2º).

implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução”.

Nesse sentido, as atividades competentes ao CONCIDADES consistiram na proposição de programas, instrumentos, normas e prioridades da política urbana, a edição de normas gerais de direito urbanístico, incentivar a criação e fortalecimento de conselhos de desenvolvimento urbano em níveis municipais, regionais e estaduais, além de outras funções.

Um dos principais documentos elaborados e divulgados pelo CONCIDADES com o objetivo de incentivar e reforçar a gestão democrática, com o estabelecimento de diretrizes e procedimentos referentes à gestão democrática, com ênfase na participação popular na elaboração do plano diretor é a Resolução nº 25⁶².

A Resolução foi publicada no Diário Oficial da União na data de 30 de março de 2005 e através de 10 artigos enfatizou a relação da democracia, participação popular e o plano diretor municipal. Mariana Mêncio expõe em seu trabalho justamente a relação entre gestão democrática e o processo participativa de elaboração do plano diretor ao afirmar que:

A forma democrática de gerir a cidade leva em conta a pluralidade de interesses contidos no espaço urbano. Destaca-se como exemplo de gestão democrática, o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor, o qual deverá ser o instrumento de pactuação de propostas entre os vários setores da sociedade e do Poder Público. (MÊNCIO, 2007, p. 88)

Nas suas primeiras considerações, a Resolução retoma o conceito de gestão democrática estabelecido pelo próprio EC, evidenciando a responsabilidade dos prefeitos que não atenderem prazos e os princípios da participação popular e publicidade na elaboração e revisão dos planos diretores.

O art. 3º, no caput e nos parágrafos 1º e 2º⁶³, reforça o caráter participativo da elaboração, implementação e execução do plano diretor, indicando que a coordenação desse processo deve ser compartilhada através de uma participação do poder público e da sociedade civil. A coordenação desse processo poderá ser feita através do Conselho das Cidades, se existir em âmbito municipal, ou pelo conselho municipal existente e similar. Nesse aspecto, podemos

⁶² Disponível em: < <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>> Acesso em: 06 de setembro de 2018. Não foi localizado no próprio site do Ministério das Cidades o link para acesso ao documento.

⁶³ Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade. §1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões. § 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

identificar a necessidade de representação dos setores da sociedade nesses espaços, indicando o caráter de uma democracia representativa.

Logo em seguida, mais precisamente no art. 4º, ocorre o estabelecimento dos requisitos que caracterizam o processo participativo e da gestão democrática do espaço urbano, sendo eles:

- I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;
- II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Esse processo também indica, além da publicidade, acessibilidade e divulgação, a garantia a diversidade no sentido de promover debates por segmentos sociais, levando às discussões até os bairros, de modo a aproximar a gestão democrática dos moradores de quaisquer áreas, bem como a alternância dos locais de discussão, conforme estabelecido no art. 5º⁶⁴ da Resolução nº 25. Para tanto, a ampliação do debate e o protagonismo de moradores de vários bairros nas discussões caracteriza uma prática de democracia participativa igualmente necessária para a constituição de uma gestão democrática.

A análise desses documentos e mecanismos permite atestar que a nova ordem jurídica urbanística buscou estabelecer que a cidade e, conseqüentemente seu planejamento e gestão, não era exclusiva e privativa dos governantes, nem sequer de uma parte da sociedade, mas sim de toda a coletividade.

Pode-se afirmar, nesse sentido, que assim como o direito à cidade, a gestão democrática também deveria ser entendida como um direito difuso e coletivo. Em termos simples, pertencente a todos e todas, indivisível e indisponível.

O Estatuto da Cidade consolidou um paradigma jurídico no qual existe um direito difuso à cidade, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da política urbana, todos direitos da coletividade aos quais corresponde a obrigação do poder público de promover uma política urbana que garanta as funções sociais da cidade e da propriedade. Não se trata mais tão somente de uma questão da alçada do poder discricionário do Poder Público, que faz o que quer, quando e como quiser. (FERNANDES, 2010, p. 69).

⁶⁴ Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos: I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; II -garantia da alternância dos locais de discussão

A gestão democrática do espaço urbano não foi apenas indicada como princípio e diretriz geral no EC, mas reafirmada constantemente ao longo do texto legislativo, nas orientações do próprio CONCIDADES e, em especial, direcionada a equilibrar tanto a democracia representativa quanto a participativa, estabelecendo mecanismos, processos constitutivos e princípios de publicidade, legalidade, coletividade e horizontalidade para a sua concretização.

É o estabelecimento de uma gestão democrática do espaço urbano que inaugura um novo tipo de relação entre cidade e sociedade, não é mais um planejamento urbano que invoca a “técnica” para impedir a participação popular e deixar a tarefa de pensar, planejar e gestar o espaço urbano na mão de alguns.

Isso não quer dizer que a gestão democrática, materializada na representação e participação social, prevalecerá em detrimento do conhecimento técnico, mas que ambos são igualmente necessários para pensar e projetar a cidade. Adir Ubaldi Rech demonstra que “(...) a decisão popular deve ser efetiva, isto é, possível de ser realizada e que não venha prejudicar toda a sociedade, comprometer o futuro ou criar injustiças sociais.” (RECH, 2018, p. 08)

A cidade como produção coletiva deve ser igualmente gestada e gerida de forma comunitária, não invisibilizando os conflitos, mas os iluminando de forma a tomar a cidade como um todo complexo, conhecendo e reconhecendo todas as particularidades a fim de orientar as ações de planejamento e gestão em prol do interesse público.

A interface entre o conceito de democracia e a gestão democrática da cidade que construída ao longo do texto implica na retomada do caráter público da cidade, construindo processos participativos juntamente com agentes sociais anteriormente excluídos das esferas de discussão e deliberação, de modo a romper com a lógica mercadológica do espaço urbano. De certo, não se pode esperar que essa interface seja plenamente aceita e garantida, afinal, já foi demonstrado que existe muito interesse político-econômico na cidade, logo, há disputa para que a gestão democrática não seja tão democrática assim.

Frente a essa disputa, a defesa da democratização da política e gestão urbanas devem ser constantes. Para tanto, faz-se necessário dedicar atenção nos estudos acerca dos conselhos municipais de planejamento urbano, uma vez que tais órgãos são indicados como mecanismos da gestão democrática e possuem extrema importância no processo de elaboração, execução e fiscalização do plano diretor, principal instrumento da política urbana municipal.

4.2 Os conselhos municipais de planejamento urbano e o direito à cidade

Apresentando a temática que será analisada na presente seção, prioriza-se por iniciar uma discussão acerca do contexto histórico e origem dos conselhos de políticas públicas na sociedade brasileira, uma vez que os conselhos municipais de planejamento urbano⁶⁵ constituem uma espécie do gênero dos conselhos de políticas públicas.

A origem dos conselhos de políticas públicas pode ser datada a partir dos anos finais de 1970 e está relacionada com o surgimento de novas práticas e desenhos participativos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Leonardo Avritzer expõe que “os conselhos de política surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência como social (LOAS) e, como resultado do capítulo da política urbana(...)”. (AVRITZER, 2008, p. 44)

Os conselhos possuíam a proposta de possibilitar a gestão e partilha do poder de temas variados através de uma configuração que permitisse a participação não só dos agentes do próprio poder público, mas também com uma representação plural da sociedade. Temas como saúde, direito das crianças, mulheres e idosos, política urbana, meio ambiente, dentre outros, são objeto de conselhos de políticas públicas.

Essa possibilidade de compartilhamento do poder é o que caracteriza os conselhos de políticas públicas como instituições participativas. Nas palavras de Avritzer, “por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas.” (AVRITZER, 2008, p. 45)

Do ponto de vista jurídico, não há legislação específica que discipline diretamente sobre a natureza dos conselhos municipais, entretanto, seu campo de estudo insere-se, independente da temática do conselho, do Direito Administrativo.

Cristiana Mansueti, em seu trabalho apresentado no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, realizou uma importante aproximação teórica entre direito administrativo e os órgãos colegiados, definindo-os como “uma espécie de instituição participativa com natureza jurídica de órgão da Administração Pública” (MANSUETI, 2016, p. 51).

Nesse sentido, é possível compreender que os órgãos colegiados – com foco nos municipais - são vinculados ao Poder Executivo, com atuação funcional e composição

⁶⁵ Informamos que ainda que sejam dadas diferentes nomeações para os conselhos de planejamento urbano, como conselho do plano diretor, todos eles são conselhos de política urbana. Conforme trabalhamos ao longo do texto, a política urbana é entendida como o direito de vivenciar a cidade como espaço público, de todos os cidadãos, nesse sentido, entendemos os conselhos de política urbana como pertencente ao gênero conselhos de políticas públicas.

determinadas na forma da lei. Entretanto, sua vinculação ao poder executivo municipal não o torna único e exclusivo de funcionamento e participação às entidades ligadas à Administração Municipal, mas também à sociedade, por serem lidos como instituição participativa.

De modo a defini-los como estruturas, ou melhor, instituições vinculadas à Administração Municipal, é necessário analisar sua estruturação com base nos princípios do direito administrativo. São eles: a. Legalidade, definição do funcionamento e composição do conselho na forma da lei; b. Impessoalidade, ainda que haja participação de agentes ligados diretamente ao poder executivo, esses não devem influenciar diretamente nas decisões, tendo todos os seus membros direito igual à voz e ao voto; c. Publicidade, uma vez que sua convocação, horário de reuniões e deliberações devem ser amplamente divulgadas; d. Eficiência e Moralidade.

Os conselhos podem apresentar caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, podendo, inclusive, aglutinar essas características na sua definição. Ao apresentar caráter consultivo tem um poder de formulação mais reduzido, uma vez que atua apenas como instrumento de consulta sobre as ações que pretendem ser tomadas pelos governantes. Já os de caráter deliberativo podem, como o próprio nome aponta, deliberar sobre questões que envolvem o tema do conselho, inclusive questionando as ações do poder público. O normativo possui o poder de estabelecer normas e, por fim, o fiscalizador deve fiscalizar a execução das políticas públicas

É importante entender a natureza dos conselhos justamente para poder compreender de que forma as suas decisões produzem efeitos. O ideal é que os conselhos aglutinem as características acima, de modo a permitir a participação da sociedade civil não só no sentido de fiscalizar, concordar ou discordar das ações do poder público acerca de políticas públicas, mas também o poder de deliberar e estabelecer normas.

Sobre o elemento dos conselhos enquanto instituição participativa, a dissertação tem como aporte as lições de Carla Almeida e Luciana Tatagiba divulgadas através do texto denominado *“Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas”*.

Os conselhos são instâncias que se particularizam no interior do sistema decisório das políticas públicas pelo seu caráter plural e híbrido, dado que são compostas por representantes estatais, representantes da sociedade civil e prestadores de serviços públicos. Essa composição torna o processo decisório mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas, favorecendo decisões mais justas e legítimas (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 69)

Os conselhos, portanto, possibilitam que os processos de gestão e decisão sobre as mais diversas pautas, por exemplo, sobre a política urbana sejam transpassadas por interesses

múltiplos e distintos, de forma a proporcionar um maior debate para a promulgação de uma decisão mais justa e em prol do interesse público, da coletividade.

As autoras apontam que se, anteriormente, os conselhos eram vistos como “apostas” e ou “experiências”, esses já não podem mais ser entendidos assim uma vez que “os conselhos de políticas públicas já alcançaram a maioria.” (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 69)

Prova da concretização da existência dos conselhos, em especial no âmbito municipal, é evidenciada pela publicação do Perfil dos Municípios Brasileiros -MUNIC realizada pelo IBGE no ano de 2017 e divulgada em 2018 sobre os Conselhos de Habitação⁶⁶ em âmbito municipal.

A ocorrência de outros instrumentos de gestão da política habitacional nos municípios brasileiros também sofre variação regional. É o caso da existência de Conselho Municipal de Habitação, espaço que reúne governo e sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas públicas do setor. A MUNIC 2017 apurou que 3 319 municípios brasileiros possuem Conselho Municipal de Habitação, representando 59,6% do total de municípios. (BRASIL, 2018, p. 32)

Almeida e Tatagiba, entretanto, argumentam que o cumprimento do caráter democrático e participativo dos conselhos não se dá a partir da existência dos mesmos, mas sim através de fatores como a prática de audiências públicas, a participação de pluralidade de atores sociais e a revisão da rotina burocrática que domina os conselhos.

Nessa mesma linha de raciocínio, a pesquisa da MUNIC-2017 aponta que a existência no campo normativo do Conselho, não assegura o seu caráter democrático e participativo.

A MUNIC 2017 investigou também o número de reuniões realizadas nos 12 meses que antecederam imediatamente a pesquisa. Dos 3 319 municípios com Conselho Municipal de Habitação, apenas em 1 680 (número que equivale a 50,6% dos municípios com Conselho Municipal de Habitação e a 30,2% do total de municípios) o Conselho Municipal de Habitação havia se reunido ao menos uma vez nesse período de 12 meses. (BRASIL, 2018, p. 32)

Portanto, para que os conselhos se consagrem como instituições democráticas e participativas, é necessário não apenas mudanças nas práticas cotidianas dentro do espaço institucional, mas também estender o olhar para a relação dos próprios conselhos com as “demais instituições e públicos em seu entorno.” (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 72).

Isto é, a forma com que os conselhos se organizam e o teor das discussões precisam possibilitar que não só os interessados, mas também a própria sociedade possa ter conhecimento do que se discute, inclusive, do grau de interferência das decisões tomadas pelos conselheiros.

⁶⁶ Não foram divulgadas pesquisas acerca do número de incidência de conselhos de política urbana nos municípios brasileiros. Embora a autora da dissertação tenha tentado compilar dados, a última atualização dessa temática consta do ano de 2005 e não é possível distinguir os conselhos de setores vinculados às secretarias municipais.

Os conselhos foram criados para favorecer a entrada e a publicização de tais interesses nos processos decisórios, para promover a influência dos mais variados interesses nas instâncias que deliberam sobre assuntos coletivos. Entretanto, para cumprir com as expectativas que inspiraram sua criação, a justaposição de competências antes mencionada não pode resultar em decisões que restritamente acomodem interesses particulares. (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012, p. 77)

Feita as considerações gerais acerca do caráter dos conselhos municipais, partimos para o objeto específico da subseção: os conselhos municipais de planejamento urbano.

Nos mecanismos de gestão democrática dispostos no próprio Estatuto da Cidade, bem como nas resoluções do CONCIDADES, está elencada a figura do “órgão colegiado de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal⁶⁷”. Portanto, os Conselhos de Planejamento Urbano; de Política Urbana; do Plano Diretor e outras nomeações estão vinculados ao debate dos órgãos colegiados de política urbana.

Ainda que a legislação e a realidade demonstrem a necessidade da existência desses órgãos colegiados em todos os âmbitos – desde o municipal até o nacional, o objeto dessa seção será analisar os conselhos municipais de planejamento urbano e a sua relação com o direito à cidade, justamente pela atribuição da competência do planejamento urbano para a municipalidade conforme via constitucional.

Mauro Rego Monteiro dos Santos expõe que os conselhos de planejamento urbano ou política urbana estão diretamente vinculados ao processo de elaboração dos Planos Diretores. O autor afirma que “dentro mecanismo e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados foram os mais incorporados pelos Planos Diretores. A aprovação dos planos foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou similar) (SANTOS, 2011, p. 256)”

Importante mencionar que os conselhos deveriam ter uma atuação não apenas restrita ao plano diretor, mas sim também a toda política urbana e suas implicações de forma a possibilitar a efetivação do direito à cidade.

Afinal, conforme exposto no terceiro capítulo, o direito à cidade consiste justamente no direito fundamental de acesso a todas as facetas da vida urbana, incluindo o uso, apropriação e gestão das cidades por todos os seus habitantes. Logo, o direito de participar do planejamento e da gestão do espaço urbano também é um elemento constitutivo do direito à cidade.

Nesse sentido, os conselhos municipais de política urbana foram desenhados para serem espaços institucionais e participativos que possibilitassem a discussão das pautas da cidade sobre o uso, ocupação e gestão através de diversos atores sociais e considerando a sua própria

⁶⁷ Artigo 43, inciso I da Lei Federal nº 10.257/01.

realidade local.

Ainda que careça de uma legislação específica sobre a composição e funcionamento dos conselhos, o EC instituiu as diretrizes de participação da população e das associações representativas de vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de projetos, planos e programas urbanos.

De igual forma, o CONCIDADES através de resoluções estimulou que os conselhos municipais tivessem a sua composição estabelecida em 60% para representantes da sociedade civil e 40% para o poder público, a paridade de gênero e o caráter híbrido do mesmo.

Os conselhos como órgãos colegiados estão ligados à administração pública municipal, cabendo ao próprio poder público municipal a regulamentação quanto à composição e atribuição. Entretanto, precisavam cumprir o estabelecido no Estatuto e nas resoluções do CONCIDADES.

A ausência de definições no Plano Diretor sobre a representação dos segmentos sociais impossibilita avaliar se realmente está sendo rompido o caráter tecnicista da participação da sociedade na política urbana, em que predominavam as instituições de representação de técnicos e profissionais da área. (SANTOS, 2011, p. 263)

Com base nos estudos do autor, é possível afirmar que predomina uma ausência de definição quanto à composição, o que deixa a representação à mercê da gestão municipal eleita. Através da sistematização de dados apresentados pelo texto de Mauro Rego Monteiro dos Santos, de 41 planos diretores avaliados no Estado do Rio Grande do Sul⁶⁸, 17 municípios apresentaram conselhos com representação da sociedade maior que a do poder público; 5 possuem conselhos com representação paritária, isto é, proporcional, em pares; 4 com representação da sociedade menor que a do poder público e 14 não apresentaram a definição para composição.

A questão da composição dos conselhos é um dos fatores que exige preocupação, uma vez que, dependendo do segmento da sociedade representado, as discussões podem priorizar os interesses particulares em detrimento do interesse público.

Em nível nacional, o CONCIDADES teve a sua composição diretamente afetada em junho de 2017, uma vez que a promulgação do Decreto Lei nº9.017 possibilitou que o Presidente indicasse diretamente os conselheiros, podendo delimitar a participação de segmentos como movimentos sociais.

⁶⁸ A questão do Rio Grande do Sul apresentar um número maior de conselhos que possuam uma representação superior da sociedade em relação ao poder público apresenta relação direta com a questão de gestões de esquerdas eleitas nos municípios.

De igual forma, carece também a institucionalização de uma diretriz sobre o caráter dos conselhos e de que forma as suas deliberações influenciam no planejamento urbano. O ideal seria que os conselhos municipais de política urbana, do plano diretor e variações agrupassem todas as características já mencionadas: consultivo, deliberativo, fiscalizador e normativo.

Entretanto, também com base na pesquisa realizada por Monteiro Santos e publicada no Observatório das Metrôpoles, é majoritário a caracterização dos conselhos como órgãos consultivos e deliberativos. No Rio Grande do Sul foram analisados 33 conselhos municipais de política urbana, sendo 8 com caráter deliberativo; 9 consultivos e deliberativos; 15 consultivos e 10 sem definição.

Cabe ressaltar que a definição do caráter deliberativo do Conselho na lei não significa que na prática este interfira de fato nas decisões referentes à política de desenvolvimento urbano, mas sim que ele se constitui como um importante sinalizador do tipo de participação social que se está preconizando e das possibilidades de democratização da política urbana. (REGO, 2001, p. 261)

Após analisar a questão dos conselhos municipais de planejamento urbano, resta demonstrado que embora existam diretrizes estabelecidas no EC e nas resoluções do CONCIDADES, a composição e competência desses ainda é muito vinculada ao poder público municipal e sua gestão. Portanto, há casos em que o modelo participativo e democrático pode ser aferido através de uma composição maior da sociedade civil e do caráter das decisões, em outros, sequer é possível aferir a periodicidade de reuniões e a pluralidade de seus integrantes.

Dessa forma, sem questionar a legitimidade dos espaços institucionais e decisórios como os conselhos, é necessário entender que a sua existência não garante por si só a materialização do direito à cidade e a efetivação de uma gestão democrática. Urge ampliar e publicizar a sua atuação para que seja possível a atuação da sociedade nas contribuições e decisões, uma vez que a discussão da cidade não pode ser encerrada e limitada a apenas um espaço.

Para tanto, as próximas linhas analisarão a participação popular não apenas como um adorno do processo democrático, mas como condição de constitucionalidade do Plano Diretor - e das leis que alteram seu conteúdo, uma vez que ele é o principal instrumento de planejamento urbano municipal.

4.3 A participação popular como condição de constitucionalidade das leis que modificam o Plano Diretor

As práticas de democracia participativa, com ênfase na participação popular, adotadas nesta subseção encontram em Carole Pateman (1992) o seu principal referencial teórico. Em seu livro *“Participação e Teoria Democrática”*, Pateman busca contrapor os pensadores das teorias clássicas e, posteriormente, elitistas da democracia através da defesa da participação da população para a efetivação dos modelos democráticos.

Joseph Schumpeter (1961) em sua famosa obra *“Capitalismo, Socialismo e Democracia”* buscou estabelecer uma teoria denominada como “realista” acerca da teoria democracia e, para tanto, buscou ressignificar a democracia sem fazer referência à ideia de governo de todos.

Na teoria de Schumpeter, os únicos meios de participação abertos ao cidadão são o voto para o líder e a discussão. Ele pontifica que as práticas usualmente aceitas (como “bombardear” representantes com cartas) são contrárias ao espírito do método democrático, pois, de fato, argumenta ele, trata-se de tentativas que os cidadãos fazem para controlar seus representantes, e isso constitui uma completa negação do conceito de liderança. (...) Na teoria da democracia de Schumpeter, a participação não tem um papel especial ou central. (PATEMAN, 1992, p. 14)

Para o autor, a ideia de democracia como soberania do povo trazido por teóricos como Rousseau somente teria viabilidade no plano ideal, sendo insustentável na prática. Essa abordagem sobre o papel da participação popular influenciou os pensadores filiados ao que é Pateman chama de teoria da escola elitista, justamente por questionar a participação das classes mais baixas.

Destaca-se as ideias trazidas por Berelson e Dahal como subsídios para uma teoria democrática que desconsidera a participação popular, reduzindo-a somente ao “sufrágio universal”, sendo essa forma amplamente criticada por Pateman.

A teoria de Berelson fornece uma clara relação de parte dos principais argumentos de recentes obras sobre teoria democrática. Por exemplo, o argumento de que a moderna teoria de democracia deve ter uma forma descritiva e concentrar-se no sistema político vigente. Segundo esse ponto de vista, pode-se perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade de sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação necessária para um sistema de democracia estável. (PATEMAN, 1992, p. 17)

Portanto, é possível visualizar no pensamento de Berelson que a participação de uma minoria e, por conseguinte, a apatia e desinteresse da maioria são elementos que possibilitam a estabilidade da democracia.

Por fim, Dahl salienta um argumento a respeito dos possíveis perigos inerentes a um aumento de participação do homem comum. A atividade política constitui um pré-requisito da poliarquia, mas o relacionamento é algo extremamente complexo dentro dela. Os grupos de condição sócio-econômica baixa apresentam o menor índice de atividade política e também revelam com maior frequência as personalidades “autoritárias”. Assim sendo, na medida em que o aumento da atividade política e também revelam com maior frequência as personalidades “autoritárias”. Um aumento da taxa de participação poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático. (PATEMAN, 1992, p. 20)

Os pensadores filiados a essa teoria defendiam uma limitação na participação direta dos cidadãos pois acreditavam que essa poderia representar um perigo para a estabilidade política do sistema democrático. Portanto, para eles a participação popular não deveria ser estimulada porque as pessoas não possuem capacidade para definir o que é melhor para si ou para os outros, inclusive, grande parte dos indivíduos possuem aversão à participação política.

A limitação da participação das classes mais baixas, diga-se de passagem, não seria um preço muito alto pago por uma expectativa de estabilidade? A contribuição de Pateman foi no intuito de defender a participação popular, em especial da classe trabalhadora em todas as esferas da vida pública.

Para a autora, inspirada pelas ideias de Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, a participação política das classes mais baixas, dos trabalhadores não apenas era possível e viável, mas também pedagógica para a consolidação de uma cultura democrática.

A teoria da democracia participativa, para Pateman, deveria ser construída “em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente.” (p. 60).

Logo, o processo de participação deveria ser estendido para as esferas tanto da vida privada quanto da vida pública, com ênfase no local do trabalho, no sentido de desenvolver um sistema político democratizado.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa: educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Portanto, não há nenhum problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas. (PATEMAN, 1992, p. 61)

O contexto em que Pateman insere os seus estudos toma como palco principal o local de trabalho: as fábricas. Os trabalhadores ao participarem através de uma organização auto-gestionária contribuiriam de forma efetiva na tomada de decisões coletivas e na compreensão do mundo.

Além disso, no caráter educativo, a participação permitiria uma maior interlocução e fiscalização dos representantes políticos. Pode-se entender que “em suma, a participação levaria tanto a maior controle das pessoas sobre a própria vida quanto à ampliação de seu entendimento sobre o funcionamento da política e da sociedade.” (MIGUEL, 2017, p. 88).

É preciso romper com a ideia fomentada pelos pensadores da teoria elitista e reverberada até hoje que a participação popular é uma utopia e não é possível de acontecer na prática, sob a possibilidade de instabilidade política e sob o argumento de que as pessoas não sabem participar. É justamente através do processo participativo que se reconhece os mais variados tipos de atores sociais que novos sujeitos políticos e demandas se constituem.

(...) o processo participativo em si mesmo é um elemento fundamental para a constituição de sujeitos políticos, que passam a ser vistos como sujeitos portadores de interesses legítimos perante a sociedade e o Estado. Em segundo lugar, a participação poderia colaborar para a desprivatização do Estado, uma vez que, justamente por incluir uma gama maior de atores no processo decisório relacionado às políticas públicas, estas seriam menos suscetíveis a corresponder aos interesses de grupos historicamente privilegiados, reduzindo a influência destes sobre as políticas estatais (TRINDADE, 2017, p. 28)

Ainda que o contexto pensado por Pateman se refira aos trabalhadores de fábricas, as práticas de participação popular e associação podem ser transpostas para pensar a participação da sociedade em outras esferas públicas, em especial no caso do orçamento participativo⁶⁹ e das políticas urbanas no cenário brasileiro.

Em outras palavras, assim como a participação no local de trabalho atua como um “campo de provas” para a participação na esfera política mais abrangente, da mesma forma a experiência na tomada de decisão no nível mais baixo da administração pode funcionar como um treinamento inestimável para a participação na tomada de decisões nos níveis mais altos. (PATEMAN, 1992, p. 130)

⁶⁹ O orçamento participativo foi uma iniciativa orientada para a redistribuição dos recursos das cidades usando os meios da democracia participativa. Essa iniciativa foi adotada na cidade de Porto Alegre no ano de 1989. “O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição pelas prioridades para a distribuição de recursos.” (SANTOS, 2009, p. 466)

Edésio Fernandes elucidada que o próprio processo constituinte havia sido objeto de um grau sem precedentes de participação popular. A Emenda Popular de Reforma Urbana apresentada foi fruto de ampla discussão e formulação, “disseminada e assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana.” (FERNANDES, 2010, p. 58)

A participação popular é o conceito chave para a discussão de uma real e efetiva gestão democrática, ainda que o próprio Estatuto estabeleça a instituição de órgão colegiados de política urbana, como os conselhos municipais tratados acima, a legislação não a entende como única e absoluta forma de materializar a gestão democrática. Pelo contrário, estabelece a necessidade de amplo debate, audiências públicas e a participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão da cidade.

O projeto democrático-participativo coloca o tema da participação social no centro do debate político. Nesta ótica, a importância da participação deriva de duas questões fundamentais: em primeiro lugar, na medida que possibilita uma ampliação da arena política, a participação é vista como uma ferramenta capaz de contribuir para uma sociedade menos desigual. Em tese, na medida em que atores sociais tradicionalmente marginalizados pela sociedade passam a tomar parte nas decisões políticas, haveria um processo de ampliação dos direitos básicos de cidadania. (TRINDADE, 2017, p. 28)

De modo a seguir o desenvolvimento da dissertação sob um viés crítico, é preciso alertar que a participação popular, por si só, não eliminaria todos os erros e consolidaria uma gestão urbana de excelência. Não há pretensão em romantizar a questão, entretanto, encontra-se subsídio no pensamento de Marcelo Lopes de Souza ao afirmar que uma “ampla participação pode contribuir para minimizar certas fontes de distorção.” (SOUZA, 2010, p. 333)

Souza amplia a defesa da participação popular ao afirmar que “a participação é um direito inalienável. À luz desse postulado, abrir mão desse direito é colocar-se numa posição de tutela(...)” (SOUZA, 2010, p.324). Ademais, participar de uma decisão significa se ver como parte integrante do processo, produtor daquela decisão, o que gera um sentimento de pertencimento e conseqüentemente uma maior responsabilidade no processo de fiscalização.

A tradição jurídica de aplicabilidade arbitrária⁷⁰ das legislações, torna a participação popular como fator decisório de implementação dos planos e instrumentos.

⁷⁰ A presente tradição já abordada e criticada no terceiro capítulo.

Pois bem: instrumentos e planos, mesmo quando respaldados em leis, são, em princípio, apenas recursos que só se converterão em riquezas efetivas quando houver condições de implementação eficaz desses mesmos instrumentos e planos. Essas condições são de várias ordens – econômicas, políticas, culturais...-, mas um aspecto que parece decisivo no sentido de viabilizar tanto a elaboração quanto a implementação de instrumentos e planos, em uma sociedade tão heterônoma quanto a brasileira, onde há leis que “pegam” e outras que não “pegam”, é a pressão popular e a capacidade de a sociedade civil monitorar e fiscalizar o cumprimento das leis. (SOUZA, 2010, p. 322)

A participação da sociedade não pode ser considerada mera formalidade na elaboração de política urbana, materializada mais facilmente no processo de construção e revisão do plano diretor. Portanto, a interlocução entre política urbana e participação popular confere validade jurídica ao plano diretor municipal.

A natureza da gestão urbana também foi profundamente alterada: em especial, a participação popular foi tida como critério de validade jurídica, e não apenas de legitimidade de sociopolítica das leis e políticas públicas. Planos Diretores Municipais – inclusive o de São Paulo – já foram anulados por falta de participação adequada. A importância de se criar um projeto sociopolítico de cidade que se traduza em um pacto socioterritorial é fundamental para a materialização dessa nova ordem jurídico-urbanística (...) (FERNANDES, 2013, p. 228)

De modo a reforçar esse importante argumento do ponto de vista jurídico, a participação da população nos processos decisórios, seja pela participação direta ou por associações representativas, constitui-se “não apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade mesmo das leis e políticas urbanas.” (FERNANDES, 2010, p. 63). As alterações e/ou revisões do plano diretor devem observar o mesmo procedimento legislativo da elaboração do plano, ou seja, através de um processo de planejamento participativo e não através de um processo legislativo ordinário. José Afonso da Silva assevera que

O processo de elaboração dessa lei segue as regras do processo legislativo estabelecido na lei orgânica dos Municípios, mas aqui também se há de garantir aquela participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, como visto acima em relação ao Poder Executivo (Estatuto da Cidade, art. 40, parágrafo 4º). (SILVA, 2010, p. 144)

Não são raros os casos em que a justiça declara a inconstitucionalidade das leis complementares, constando vício na formalidade, acerca da temática da política urbana pelo descumprimento da participação popular garantida pelo texto constitucional.

Através de pesquisa no sítio virtual do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS, é possível localizar declarações de inconstitucionalidades de legislações urbanas, em especial as de alteração do plano diretor, que não cumpriram o preceito da participação

popular na sua formulação. Para fins de exemplificação, os casos foram retirados diretamente do sítio eletrônico do Tribunal e estão compreendidas entre o período de 2010 a 2017.

A ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 70033881541 proposta pelo Procurador Geral de Justiça do Estado em face do município de Torres/RS tinha como objeto a Lei Municipal nº 4.185/2008. A lei em questão disciplinava sobre a regularização de obras e edificações realizadas em desconformidade com o Plano Diretor Municipal. Os documentos anexados pelos representantes do município indicaram a ausência da participação da comunidade e a não realização de audiência pública de consulta popular prévia à lei.

O desembargador na época Paulo de Tarso Vieira Sanseverino reconheceu a competência municipal para legislar sobre o planejamento urbano, entretanto destacou que tanto o Estatuto da Cidade quanto a Constituição Estadual, pelo princípio da simetria, garantem a participação direta e efetiva da comunidade nas etapas de elaboração e decisão.

Nas palavras do desembargador, “a ausência de participação da comunidade na fase da elaboração da lei e na etapa de referendar violou igualmente o Estatuto da Cidade e o parágrafo 5º do art. 177 da Constituição Estadual, implicando na inconstitucionalidade da lei por vício formal.” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p. 06)

Importante destacar que o desembargador estabeleceu os efeitos da decisão da declaração de inconstitucionalidade, uma vez que já iniciado algumas obras e edificações na forma da lei até o momento da apreciação da ADI. Considerando as razões de interesse social e da necessária preservação da segurança jurídica, o desembargador atribuiu à decisão efeito *ex nunc*, ou seja, com efeitos a contar do trânsito em julgado. Todos os demais desembargadores votaram de acordo com o relator.

Outro exemplo da manifestação do poder judiciário no reconhecimento da participação da comunidade também pode ser encontrado na ADI n. 70072802689 proposta pelo Procurador Geral de Justiça, com o objetivo da retirada da Lei nº 2.960/16 do município de Novo Hamburgo, que alterava dispositivos do Plano Diretor Urbanístico Ambiental (Lei municipal nº1.216/04).

O Procurador Geral de Justiça sustentou que a alteração legislativa afrontou o princípio da participação popular contido na Constituição Federal, na Constituição Estadual e no próprio Estatuto da Cidade. Em sua alegação, afirmou que o ato normativo foi aprovado pela Câmara de Vereados em processo legislativo extremamente célere, sem participação da comunidade, violando o direito assegurado às entidades comunitárias legalmente constituídas de participação na sua discussão.

Em sua defesa, a prefeita do município de Novo Hamburgo afirmou que o requisito formal da participação popular foi atendido pois houve audiência pública, tratando-se de mera deliberação consultiva e não de obrigação.

A relatora Desembargadora Angela Terezinha de Oliveira Brito observou a rapidez na aprovação de lei que buscava revisar o plano diretor, sem notícia de qualquer participação popular no processo, descumprindo assim o estabelecido nos diplomas legislativos.

Em verdade, a participação das entidades representativas da sociedade no planejamento municipal, materializada no artigo 40, §4º, I e artigo 43, II, do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)⁷¹, é indispensável para que a população efetivamente possa participar e interagir no processo de definição e elaboração da norma. Ademais, ainda que não tenha sido definida, seja em sede constitucional, seja em sede infraconstitucional, o modo como se dará a participação popular, é incontroverso que deve ocorrer de alguma forma, assim como se desenvolvem as audiências públicas, etc. (RIO GRANDE DO SUL, 2017, p. 07)

Nas palavras da desembargadora, é possível inferir que a participação da comunidade e a realização das audiências públicas não são meras consultas, mas elementos que ensejam a formalidade no processo legislativo. Ante a tais fundamentos, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade de Lei Municipal nº 2.960/16. Todos os demais desembargadores votam de acordo com a relatora.

A forma do reconhecimento da participação da comunidade também pode ser encontrada na ADI n. 70059330061 que teve como objeto a Lei complementar nº 663/2010 do município de Porto Alegre, a qual alterava limites de subunidades, macrozonas, e áreas especiais de interesse social. O Tribunal de Justiça declarou a inconstitucionalidade da lei pela inobservância de audiência pública e de participação popular, considerando-as como requisitos formais para a elaboração da legislação.

A Câmara Municipal, juntamente com o prefeito de Porto Alegre, prestou informações que as questões haviam sido apreciadas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, bem como alegou que a participação popular também “se dá pelo

⁷¹ Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...)§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas;

uso do tribunal popular, além da possibilidade do cidadão acompanhar os trabalhos legislativos em toda sua fase.” (2013, p. 03).

O relator Desembargador Alexandre Mussoi Moreira evidenciou que a exigência da realização de audiências públicas e da participação popular é justificada pelas disposições do do art. 40, parágrafo 4º, inciso I e artigo 43 do Estatuto da Cidade. Sobre o critério da participação, acrescentou o seguinte:

No caso, não obstante ter o Sr. Prefeito Municipal de Porto Alegre consignado que foi respeitada a participação popular, através de consulta ao Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, formado por diversos segmentos sociais, não significa que, efetivamente, a população foi consultada a respeito das propostas de mudança no plano diretor e, muito menos, que lhe foi oportunizada a discussão e debate sobre o aludido tema. (RIO GRANDE DO SUL, 2013, p. 09)

É importante elucidar na decisão do desembargador o conceito de participação popular, não sendo reduzido apenas à esfera de deliberação do Conselho, mas sim oportunizando – inclusive através de audiência – o debate com o maior número de interessados sobre a temática. Afinal, a composição do Conselho é regulamentada por lei de iniciativa do próprio município, restringindo a participação para alguns setores e grupos representativos. A pertinência da temática de alteração de macrozonas e de áreas especiais de interesse social afeta a coletividade, devendo, portanto, ser amplamente debatida por todos os interessados.

A inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 663/2010 do município de Porto Alegre foi arguida e confirmada em respeito ao procedimento formal de aprovação do texto legal, uma vez que tramitou sem ser submetido à consulta popular ampla e participativa, não sendo suficiente apenas a apreciação pelo Conselho Municipal do Plano Diretor.

Sem a pretensão de esgotar os exemplos disponíveis Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o último exemplo trazido acerca da inconstitucionalidade de legislações urbanas, com foco nas alterações do Plano Diretor, sem a participação popular refere-se ao município de Bom Jesus.

A ADI n. 70047980420 proposta em face do município de Bom Jesus pelo Procurador Geral de Justiça também possuía como objeto a Lei nº 2.422/06, a qual legislava sobre o plano diretor urbano do município. O procurador sustentou que não foi oportunizado a “efetiva participação da população na elaboração do diploma” (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 03), o que constituiu afronta ao princípio da participação popular elencado nos diplomas legais.

Ao apresentar suas alegações, a Câmara Municipal de Vereadores de Bom Jesus informou que a realização dos estudos para a elaboração do plano diretor municipal foi feita

pela sociedade empresária Gold &Gold – NCA – Núcleo de Consultoria Ambiental, sendo realizada uma consulta pública para a comunidade.

O desembargador justificou o seu voto pela declaração de inconstitucionalidades pois:

No caso da Lei Municipal n.º 2.422/06, não se permitiu, contudo, a efetiva participação da comunidade - ou sequer das “entidades comunitárias legalmente constituídas” como alude o art. 177, §5º, da CE - na discussão e elaboração das políticas urbanas de que é permeada a lei. Durante o processo legislativo, fora realizada, de acordo com as informações prestadas pelo Município, tão-somente uma única “Consulta Pública” (fl. 150), a qual se revela insuficiente para o implemento do requisito constante do art. 177, §5º, da CE. (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p. 05-06)

A elaboração do plano diretor por uma empresa já seria um fator que macula a participação da comunidade, entretanto, o desembargador enfatizou que as propostas e estudos deveriam ser disponibilizados e colocados em um amplo debate para a sociedade. “Fica evidenciado, desde logo, a insuficiência da única “Consulta Pública” promovida em Bom Jesus, que não atendeu formal ou materialmente à exigência constitucional.” (2010, p. 06) Fundamenta-se o voto no art. 40, parágrafo 4º, inciso I do Estatuto que dispõe a promoção de audiências públicas e debates, sendo seguido de forma unânime pelos demais desembargadores.

Os casos em tela mostram que é necessário afirmar a participação popular como requisito de constitucionalidade das legislações, constituindo vício formal a sua ausência. A participação popular, da comunidade, não pode ser reduzida a uma mera consulta com o objetivo de alcançar uma aprovação consensual – de preferência em um processo curto e acelerado.

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária. (SANTOS, 2011, p. 256)

Para que se possa alcançar o ideário pautado no movimento pela reforma urbana e materializado no EC, é imprescindível que o processo de participação popular de fato aconteça com ampla participação, acessível e transparente em espaços e momentos verdadeiramente democráticos. O amplo debate, as audiências públicas possibilitam a visualização dos conflitos para, assim, alcançar o interesse público da coletividade.

Do contrário, a participação precária sob a alegação de “participa quem quer” contribuirá para perpetuar uma segregação não só sócio-espacial do cidadão em relação à cidade, mas também política como será abordado a seguir.

4. 4 A segregação sócio-espacial como segregação política

A participação popular no planejamento urbano, ainda que seja garantida através do ordenamento jurídico, precisa ser constantemente reafirmada e disputada. Nos casos expostos que foram levados ao judiciário, foi possível notar que para o poder público municipal a participação popular estava garantida através da atuação de associações representativas nos espaços institucionais como os conselhos municipais do plano diretor ou até mesmo quando realizada apenas uma consulta à sociedade.

Quando se questiona o motivo de não ser comum uma ampla participação, é rotineiro escutar a seguinte resposta: “participa quem quer”; “participa quem se interessa” e “não participam porque não querem”. Esses argumentos, que refletem as ideias trazidas nos autores das “teorias elitistas da democracia”, são utilizados justificar uma pseudoparticipação - que privilegia e as discussões e decisões acerca da cidade para uma certa parcela da sociedade, distanciando essas questões das camadas populares – e ignoram uma importante premissa: a segregação sócio-espacial também se mostra como segregação política.

Conforme já apontado no segundo capítulo da dissertação, o espaço urbano na sociedade capitalista passa a ter um valor de troca, não mais de uso. Isso significa que o solo urbano e, conseqüentemente, suas benfeitorias passam a ser entendidas como mercadorias. Para aqueles que não dispõem de capital suficiente, a alternativa é ocupar áreas irregulares e sem infraestrutura, cada vez mais afastados do centro e submetidos a precários serviços urbanos.

A urbanização da sociedade é acompanhada de uma deterioração da vida urbana: explosão dos centros, a partir de então privados de vida social, pessoas segregativamente repartidas no espaço. Estamos diante de uma verdadeira contradição. Eu a chamo de uma contradição do espaço. De um lado, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política, do outro, a dominação dessa classe e de seu Estado faz a cidade explodir. (LEFEBVRE, 2008, p. 149)

As palavras de Lefebvre corroboram que a desigualdade no espaço urbano, materializa-se também como uma segregação política ao reforçar a cidade como centro de poder e a decisão política estar nas mãos de poucos, ainda que formalmente a participação popular seja indispensável para a política urbana.

As condições de mazelas sociais vivenciadas por quem está na periferia, nas favelas e nos bairros populares distancia a vontade e imputa aos moradores o estigma de que não são capacitados para discutir e estar presente nos espaços institucionais da política urbana municipal.

Há, certamente, resistência e reivindicação na participação por parte das associações de moradores e dos movimentos sociais urbanos, enquanto associações representativas, mas a participação nos conselhos municipais de política urbana e do plano diretor muitas vezes tem na sua composição uma maior representação do poder público, dos interesses de mercado do que da população de fato.

O cientista político Luis Felipe Miguel aponta que as desigualdades afetam profundamente o funcionamento da democracia justamente pela sua interferência na representação política. Para o autor, é necessário estabelecer que a desigualdade não pode ser tomada como uma mera diferença entre grupos, mas sim como uma “assimétrica no controle de determinados recursos.” (MIGUEL, 2014, p. 300). Portanto, a desigualdade reflete na própria representação uma vez que:

Há um ciclo de realimentação, em que os prejudicados pelos padrões de desigualdade têm maior dificuldade de se fazer representar (nos espaços formais e informais de deliberação) e, ao mesmo tempo, sua ausência nos processos decisórios contribui para a reprodução desses padrões. Elementos materiais e simbólicos se combinam para reduzir as possibilidades de ação política dos indivíduos de grupos prejudicados pelas desigualdades. (MIGUEL, 2014, p. 301)

As desigualdades sócio-espaciais, nesse sentido, apresentam-se como segregação política em duas frentes: na participação direta e na representação. Na participação direta quando a discussão não só do plano diretor e de suas alterações, mas da gestão da cidade como um todo fica reduzida ao espaço institucional do conselho municipal. Em contrário ao disposto no próprio Estatuto da Cidade, a utilização de outros instrumentos para efetivar a gestão democrática como debates, audiências e consultas públicas; a realização de conferências e pré-conferências nos bairros periféricos ainda são práticas pouco utilizadas pelo poder público.

Quanto ao aspecto da representação, a gestão democrática é fragilizada dado ao fato de que as desigualdades sócio-espaciais dificultam a organização dos moradores e a representação das associações de bairro e movimentos sociais nesses espaços. Outros fatores que acabam por dificultar a presença são o grau do debate realizado em termos técnicos, a carência na publicidade das convocatórias e dos encaminhamentos das decisões e, inclusive, até mesmo a questão de horário para participação.

No presente ano, o Ministério Público do Rio Grande do Sul - MP-RS propôs uma ação civil pública - processo n. 9042432-86.2018.8.21.0001 - em face do Prefeito Municipal de Porto Alegre por ter mudado o horário das reuniões do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano- CMDUA, alterando o disposto no Decreto 20.013/18, para as 14 horas. O que poderia ser entendido, em um primeiro plano, como uma mudança de horário neutra, carregava um potencial violador do princípio da participação popular e da gestão democrática.

A alteração de horário, conforme entendimento do MP-RS, limitava a participação popular, uma vez que o horário das 14 horas impediria o comparecimento dos representantes que trabalhassem em horário comercial e, conseqüentemente, poderiam ter o seu mandato cassado no caso de 5 (cinco) ausências⁷². Ademais, o MP pedia alteração da parte final do inciso IV do art. 5º do decreto que permitia ao presidente do CMDUA a delegação da presidência para pessoa que não fosse do conselho. O município assentou a sua defesa no poder discricionário do prefeito e a ausência de qualquer ilegalidade em estabelecer horário, periodicidade e representação no conselho.

A decisão do judiciário em relação ao pedido de alteração de horário foi concedida, sendo determinado que as reuniões do CMDUA deverão acontecer no horário após às 18 horas. Importante a manifestação do magistrado ao evidenciar o princípio democrático como estruturante do Estado de Direito, bem como a participação popular como pilar da política urbana.

Portanto, a decisão foi conceder em medida liminar a manutenção do horário das reuniões para a partir das 18 horas, bem como revogar a autorização do presidente do CMDUA delegar a presidência para pessoa externa ao CMDUA por desprezar o regimento interno de funcionamento. Para além da importante concessão da liminar, transcreve-se abaixo as palavras do magistrado acerca da função do conselho:

Quando se cria um conselho, pode parecer, à primeira vista, que apenas se limitam os Poderes do Alcaide e dos Edis. Mas esta limitação é apenas a face visível, ou uma das faces de Juno. Espíritos democráticos vão perceber a força da legitimidade da participação de todos, uma participação que só tem sentido se e enquanto plural, ou seja, se tem a possibilidade de abrigar as diversas visões sobre um determinado tema, com ampla possibilidade de diálogo. (RIO GRANDE DO SUL, 2018, p. 05)

⁷² Conforme estabelecido no art. 10 do Decreto-Lei nº 20.0123 de 15 de junho de 2018. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2018/2001/20013/decreto-n-20013-2018-determina-a-organizacao-e-a-estrutura-do-conselho-municipal-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-cmdua-e-revoga-o-decreto-n-16836-de-25-de-outubro-de-2010>>. Acesso em: 28 out. 2018.

A participação para ser plural precisa ser democratizada no acesso dos representantes às sessões. Nesse sentido, é necessário reconhecer as diferenças e desigualdades a fim de proporcionar espaços e horários que possibilitem o maior número de representantes.

Logo, a presença de diversos segmentos da sociedade além de estimular uma discussão sobre distintos olhares, muitas vezes inibe as práticas de corrupção. Práticas essas que são materializadas na falta de publicidade, na ausência do conflito e na anuência da representação absoluta dos interesses privados em detrimento do público.

Minimizar as desigualdades sócio-espaciais, portanto, ao passo que se democratiza a participação em suas amplas esferas aponta não só para o reconhecimento da cidadania dos grupos vulneráveis, como também reforça uma gestão do urbano em prol da coletividade.

Desde o início, o entendimento do MNRU asseverou que a gestão e o planejamento das cidades precisavam ser democratizados de forma a permitir que os grupos marginalizados e excluídos participassem com voz e protagonismos nos processos decisórios da política urbana.

Conforme disposição do art. 45 da Lei Federal nº10.257/01 é evidente uma relação entre a participação, tanto direta quanto na representação, no controle da gestão da cidade bem como no pleno exercício da cidadania.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

É necessário que essas questões sejam desenvolvidas de forma conjunta, caso contrário de muito pouco adiantará a criação de espaços institucionais como os conselhos municipais de política urbana se não há materialização das condições de acesso, permanência e presença nas discussões. A realização, por exemplo, de uma audiência pública no centro da cidade, em horário comercial limita a participação de vários segmentos da sociedade e perpetua uma participação unia dos interesses de mercado e do próprio poder público.

Isso quer dizer que não se deve realizar audiência pública nos centros das cidades? Não, mas que esse não seja o único espaço de discussão de um assunto, realizado apenas uma única vez. O que se propõe a seguinte seção é exatamente indicar que há outras formas, já garantidas no Estatuto, de como ampliar a gestão democrática levando em consideração as desigualdades sócio-espaciais do ambiente urbano.

A proposta de uma agenda política que estimule a organização de associações de bairro, de moradores ao mesmo tempo que proporcione abertura para integrar os espaços institucionais,

mas que também pense em condições para que a participação desses segmentos seja constante e efetiva é absolutamente necessária. Manuel Castells elucida a relação dos municípios com os movimentos sociais urbanos,

A conexão com os movimentos sociais supõe a autonomia destes com respeito ao município, mas ao mesmo tempo sua participação ativa em quantas decisões for possível, bem como a elaboração de campanhas conjuntas para obter as reivindicações populares dos órgãos superiores do Estado quando este bloquear as iniciativas municipais. Enfim, um município democrático deve considerar como tarefa básica a ajuda ao desenvolvimento da atividade das organizações de massas e da vida social e cultural nos bairros, mas sem definir nem controlar o conteúdo e orientação dessas atividades (CASTELLS, 1980, p. 172)

De forma a abrir terreno para o último capítulo da dissertação, o qual tem como centro da discussão a análise da gestão democrática do espaço urbano na realidade de Pelotas, município gaúcho localizado no Sul do Rio Grande do Sul, menciona-se brevemente a experiência das pré-conferências realizadas nos bairros para a 6ª Conferência Municipal no ano de 2016.

Através de contato com a Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária de Pelotas, foi possível ter acesso ao relatório da 6ª Conferência Municipal das Cidades⁷³ com a temática a função social da propriedade e da cidade no ano de 2016 e, em especial, as pré-conferências que aconteceram nos bairros.

Durante o período de 10/maio até 23/06/2016 ocorreram 16 pré-conferências tanto na área urbana quanto rural do município. A chamada das pré-conferências foi realizada através de panfletagem e carro de som nos bairros. O relatório apontou que foram mais de 450 participantes, ao todo, que elencaram diversas propostas para serem levadas para a Conferência Municipal. Dentre os levantamentos, o relatório demonstrou que a falta de sistema de saneamento básico, a insegurança, a falta de manutenção da iluminação pública, a precariedade do transporte, a inexistência de áreas de lazer e a falta de acesso à moradia digna são temas que os moradores gostariam de ser prioridade na elaboração de políticas urbanas.

O intuito da apresentação dessa experiência e seus dados é reforçar a falácia do argumento de “participa quem quer”, uma vez que quando são possibilitadas a condição de participação, estimulada a representação dos bairros e a construção de espaços horizontais com linguagem acessível, buscando superar a segregação sócio-espacial e seu reflexo como segregação política, a participação ocorre.

⁷³ A autora da dissertação participou como observadora nas pré-conferências municipais, bem como participante na 6ª Conferência Municipal das Cidades.

5. A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO URBANO NA REALIDADE DE PELOTAS

*“Eu prefiro cantar a minha terra,
Os barracos, vielas deste chão,
A miséria beirando o São Gonçalo (...)
Eu prefiro chamar a minha terra
Pelo seu nome, não perco o tom
Do contrário é visão iluminada
Tão somente por luzes de neon.
Vê bem, vê lá
Esta terra
É feita de gente,
Camará!!”*

A outra história da Princesa – Pedro Munhoz

O caminho pavimentado pelo estudo do processo da urbanização brasileira, pela luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade, bem como pelo surgimento de uma nova ordem jurídica urbanística pautada pelos princípios da democracia e da participação popular chega, enfim, ao seu destino: o município de Pelotas, localizado no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Princesa do Sul, Terra do Doce ou a SATOLEP, cantada pelos nativos Vitor Rammil e Pedro Munhoz, são variações de nomes utilizados pelos habitantes para se referir ao quarto⁷⁴ município mais populoso do Rio Grande do Sul. De forma a não fugir a regra das grandes cidades brasileiras, Pelotas apresenta problemas e conflitos urbanos. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo será analisar a (in) existência da gestão democrática da cidade, com ênfase na atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor - CONPLAD e as alterações realizadas no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas.

Na primeira seção, é realizada uma retomada do contexto histórico-sociológico do processo de urbanização do município de Pelotas. Através dos estudos de Ester Gutierrez (2011) e Sidney Vieira (2005), pretende-se resgatar o processo de ocupação do solo urbano pelotense e suas consequências para a formatação do espaço que hoje conhecemos.

Pensar a realidade implica, também, em pensar de que o modo o direito, enquanto ciência social aplicada, acompanha as mudanças ao longo do processo de formação do urbano. Indo ao encontro do cenário nacional, a produção de legislação urbanística e fundiária também se vê tardia em Pelotas/RS.

⁷⁴ Dados consultados no site virtual: <https://www.fee.rs.gov.br/perfilsocioeconomico/municipios/detalhe/?municipio=Pelotas&id=285>. Acesso em 31 out. 2018.

Resgata-se aqui a elaboração dos três planos diretores municipais, de forma a analisá-los com base nos referenciais teóricos já estudados de Flávio Villaça (1999) e José Afonso da Silva (2010) destacando as características e o papel do CONPLAD.

É dada especial ênfase ao III Plano Diretor de Pelotas pela conglomeração de dois fatores. O primeiro por ser o plano diretor elaborado após a promulgação do Estatuto da Cidade, e o segundo pelo processo de revisão obrigatório para o ano de 2018.

Analisa-se, nesse sentido, o CONPLAD durante o período de 2013 até 2017, evidenciando a sua composição, transparência e funcionamento conforme a legislação municipal prevista. Por quem são produzidas as discussões e para quem o CONPLAD decide são questionamentos a serem respondidos.

Através da revisão das atas disponibilizadas mediante solicitação via Lei de Acesso à Informação, objetiva-se avaliar se a diretriz da gestão democrática foi alcançada durante o processo de revisão do plano diretor por meio das seguintes perguntas: Houve participação popular, divulgação das reuniões e a elaboração de audiências públicas e conferências? As decisões foram fundamentadas e publicizadas? Em seguida, problematiza-se quais os reflexos desse processo para as alterações apresentadas e, posteriormente, sancionadas na Lei Municipal nº 6.636/18.

Após a sistematização das respostas aos questionamentos realizados é possível aferir se a diretriz da gestão democrática do espaço urbano foi cumprida e se as proposições refletem um processo participativo considerando as demandas da população, não apenas de interesses do mercado.

Por fim, é trabalhado a perspectiva que não democratizar a política urbana, e por consequência a gestão, fiscalização e ocupação do solo urbano é impossibilitar a construção de uma cidade-cidadão, perpetuando uma cidade-mercadoria. A doce cidade que não democratiza e oportuniza o debate no processo de revisão do plano diretor deixa um amargo sabor para aqueles e aquelas que não tem direito à voz e ao poder de decidir.

A SATOLEP que ignora os anseios da população passa, como canta Pedro Munhoz, a ser *visão iluminada tão somente por luzes de neon*. A verdadeira Pelotas é feita de gente nas margens do São Gonçalo, de comunidades em loteamentos precários, de pessoas que exigem um espaço urbano plural, justo e adequado. Essa terra não é feita de interesses do mercado, essa terra é feita de gente, *camará!* E essa gente tem muito a dizer sobre a cidade que se tem e a cidade que se quer.

5.1 O processo de urbanização em Pelotas/RS: histórico e caracterização do município

O município de Pelotas está localizado no sul do Estado do Rio Grande do Sul e possui uma área territorial de 1.610,091 km². Conforme censo do IBGE realizado em 2010, a população total era de 328.275 habitantes, a estimativa apresentada para o ano de 2018 é de um aumento na população, chegando ao número de 341.648 habitantes. Destaca-se que os dados demonstram que a 93,3% desses residem no meio urbano em contraste com 6,7% do espaço rural.

Imagem 01: Localização município de Pelotas – RS



Fonte: IBGE, 2016.

Nesse sentido, diante de grande parte da população se concentrar no espaço urbano, é necessário a retomada histórica do processo de urbanização, indicando sua relação com o passado escravista e charqueador, posteriormente, as indústrias alimentícias e o êxodo rural, a construção de obras arquitetônicas no centro em contraposição às ocupações nas periferias.

A produção do espaço urbano de Pelotas guarda uma íntima relação com os fatores de ordem histórica. Ao encontro do contexto nacional, a história explica a formação espacial pela

análise dos acontecimentos que marcaram a reprodução da sociedade. O objetivo dessa seção será retomar o processo de urbanização pelotense, evidenciando seus marcos e seus reflexos.

A ocupação definitiva do município ocorreu em duas etapas. Em um primeiro momento, com a distribuição dos lotes das sesmarias, com predomínio da colonização português. Já no segundo momento, com a chegada de imigrantes não europeus.

O início do processo de urbanização no município de Pelotas vinculou-se à produção do charque ao redor do arroio Pelotas. Nos estudos de Ester Gutierrez (2011), a paisagem pelotense, em meados de 1850, era constituída por grandes charqueadas, espaços dedicados à produção de charque.

Dessa forma, até os anos de 1882, a urbanização teve como referência às margens do arroio Pelotas e, posteriormente, do Canal São Gonçalo explicitando uma forte vinculação entre a produção econômica do charque, as relações escravistas e o monopólio das terras pelas elites com o surgimento de núcleos urbanos.

A partir de 1890, a indústria do charque começou a entrar em declínio motivado por dois fatores, sendo eles: “a revolução federalista, prejudicando o comércio de gado e o surgimento dos frigoríficos.” (VIEIRA, 2005, p. 87). É importante enfatizar a abolição da escravidão nesse mesmo período e a ausência de políticas de ocupação do solo, restando como alternativa, em especial para a população negra, a ocupação em áreas periféricas, em especial ao redor da zona portuária.

A produção de charque deu espaço para que a agricultura surgisse como principal atividade produtiva do município. Nesse período, era majoritária a presença da classe trabalhadora nas áreas rurais e o desenvolvimento dos primeiros núcleos urbanos ao entorno da catedral São Francisco de Paula ficou condicionada às elites econômicas. “A implementação da cidade era defendida conforme o vínculo que os grupos tivessem com a posse da terra.” (GUTIERREZ, 2011, p. 318). O surgimento dos núcleos urbanos acontece, portanto, em atendimento às necessidades da alta classe da sociedade, ligadas ao lazer e ao consumo.

Com a decadência da cultura do charque, Gutierrez aponta que as elites econômicas ainda eram proprietárias de grandes proporções do solo pelotense, independente da modificação das atividades produtivas

Houve vendas, negócios, transações, loteamentos. Os descendentes mantêm-se como grandes proprietários dessa área. Conservam estâncias, possuem granjas de arroz e loteamentos urbanos nas margens do arroio Pelotas e nas praias do Laranjal, na laguna dos Patos. (GUTIERREZ, 2011, p. 22)

Em paralelo as atividades agrícolas, Pelotas recebeu a presença de indústrias alimentícias, vinculadas à produção de conservas de doces. A presença de indústrias, conforme ilustrado nos capítulos iniciais dessa dissertação, tende a atrair os trabalhadores para os centros urbanos em busca de melhores condições de trabalho e vida, entretanto, o salário pago quase sempre não era suficiente para suprir a demanda de moradia nesses lugares.

Em meados de 1939 até o fim da década de 1950, destaca-se o surgimento de loteamentos periféricos, em contraposição aos casarões localizados nas áreas centrais, o que ampliou a área urbana. Consolidou-se, nesse período, um eixo de crescimento ao longo da Avenida Duque de Caxias em um lado da cidade, e em lado oposto o surgimento de loteamentos populares ao entorno de outra importante avenida da cidade, a Avenida Fernando Osório. Com a retirada das indústrias alimentícias, Pelotas precisa reinventar as atividades produtivas para reaquecer a economia, dessa forma, passa a ter destaque o setor comerciário.

Entretanto, acentuou-se a ocupação de áreas pela população que não detinham condições de pagar o valor estipulado para aquisição de moradias regularizadas, fomentando ainda mais a ocupação de áreas periféricas e os loteamentos para as classes populares. A lógica do sistema, a imposição do mercado e a estipulação do valor de troca ao invés do valor de uso moldaram o acesso à propriedade urbana. No caso de Pelotas, as áreas ocupadas informalmente concentravam-se nas regiões próximas ao porto e aos frigoríficos, bem como as margens do canal São Gonçalo. Portanto, as ocupações concentraram-se nas áreas de propriedade pública e mais distantes das áreas centrais.

Assim, Pelotas não foge às regras de crescimento urbano, impostas pelo capitalismo e que se reproduzem em toda parte. A valorização de lotes, forçando as camadas mais pobres da população a se afastarem do centro, como local de moradia, indo localizar-se nas periferias, sem infra-estrutura, reproduz um modelo de crescimento em que impera a lógica do mercado de terras urbanas próprias do capitalismo. (VIEIRA, 2005, p. 93)

O declínio da atividade industrial acompanhado do crescimento populacional e a falta de um planejamento urbano configurou o espaço urbano como um espaço urbano fragmentado. Nas áreas centrais, obras e casarões imponentes – muitas vezes vazios, praças e áreas arborizadas enquanto na periferia os espaços habitacionais eram precários e os serviços públicos urbanos negados. Apenas no ano de 1962 surgiu o I Plano Diretor de Pelotas, sem esboçar preocupação com o contexto social, o plano apresentou-se como um regramento de construções e estabelecimento de zonas residenciais, comerciais e industriais. A cidade passou a ser identificada em três áreas: Fragata, Três Vendas e Areal.

Nas décadas de 1970 e 1980, a decadência do setor industrial, a expansão do setor comerciário ensejaram um maior crescimento populacional urbano com processos de revalorização das áreas centrais e com o surgimento da Universidade Federal de Pelotas. Dessa forma, o município elaborou o seu II Plano Diretor, a ser analisado na próxima subseção. A paisagem urbana dessa época trazia em seu bojo a segregação sócio-espacial da cidade ao mesmo tempo da existência de vazios urbanos e da forte especulação imobiliária.

O crescimento e as dinâmicas urbanas pelotenses seguiram a lógica imposta pelo modo de produção capitalista em nível nacional, moldando o espaço entre aqueles que detêm capital e aos que restam ocupar áreas irregulares, distantes do centro e sem infraestrutura adequada. É necessário enfatizar justamente o papel do poder público municipal que ao não regular o processo de ocupação do solo urbano e propor políticas sociais, acabou, inclusive, por estimular as ocupações. “Muitas das ocupações irregulares foram construídas em terrenos doados ao município para a construção de espaços públicos.” (VIEIRA, 2005, p. 129)

Apenas no ano de 2008, com a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, o espaço urbano de Pelotas passa a ser dividido em 07 regiões administrativas, sendo elas: Fragata com 24,05% do contingente populacional; Três Vendas com 23,82%; Centro com 19,26%; Areal com 18,41%; São Gonçalo com 9,34%; Laranjal com 4,08% e, por fim, Barragem com 1,04% (IBGE,2010).

É possível notar a concentração da população nas áreas onde começaram as primeiras ocupações, de igual forma outras regiões administrativas ainda são pouco habitadas, mas que passaram a ser objeto de interesse do mercado com a construção de condomínios de luxo como nas regiões de São Gonçalo e Jaguarão.

Apesar das modificações na sua configuração, o espaço urbano de Pelotas não difere da maioria das cidades brasileiras, com segregação sócio-espacial, problemas urbanos em sua ampla frente ambiental, econômico e social, bem como a elaboração tardia de instrumentos de política urbana. Portanto, nas próximas linhas, o objeto de estudo será a evolução dos planos diretores e as perspectivas de planejamento urbano adotadas nesse processo.

5.2 O planejamento urbano e a evolução dos planos diretores em Pelotas

O município de Pelotas, já apresentado nas páginas anteriores, tem na história do seu planejamento urbano a existência de três planos diretores datados de 1963, 1980 e 2008. Portanto, indo ao encontro do contexto nacional a produção legislativa pelotense acerca do uso, ocupação e gestão do solo urbano demonstrou-se igualmente tardia e esparsa no lapso temporal.

O I Plano Diretor, a Lei nº 1672 de 1968, tem seu contexto marcado pela ditadura militar e, conseqüentemente, orientada pela SERFHAU, a qual condicionava a liberação de recursos a elaboração de planos, permitindo a “possibilidade contratação de empresas de consultoria para a elaboração de planos.” (FELDMANN, 2010)

É justamente o que acontece com o I Plano Diretor, cuja elaboração foi realizada por uma empresa privada (VIEIRA, 2005) e omissa em relação às questões sociais e ambientais. Como a maioria dos planos dessa época, denominados na concepção de Villaça de “super planos” – caracterizados pela tecnicidade, mas feitos “por especialistas, dentro de escritórios privados”. (VILLAÇA, 1999, p. 21)

O I Plano Diretor de Pelotas, portanto, teve em seu bojo a tecnocracia em detrimento do entendimento das condições sociais, ambientais, econômicas que permeiam a noção de planejamento urbano. Nesse sentido, o plano foi relativamente curto em relação a quantidade de artigos dispostos nos atuais e estabeleceu, em linhas gerais que “o plano será adaptado periodicamente e complementado em suas várias unidades de área em seus detalhes técnicos⁷⁵”.

Estruturado em 36 capítulos distribuídos em 4 capítulos, o I Plano Diretor dedicou-se a estabelecer diretrizes para o sistema viário, evidenciando que caberia ao Escritório Técnico do Plano Diretor - ETPD⁷⁶ as complementações necessárias, devendo essas serem apreciadas pela Câmara de Vereadores e depois com submetidas à anuência do Prefeito. É necessário estabelecer que os planos diretores apresentados nessa subseção não serão analisados na sua integralidade, mas sim considerando os aspectos do planejamento urbano do município em cada época.

Dentre as diretrizes estabelecidas para zoneamento, a divisão da cidade foi realizada levando em conta o tipo de uso e as intensidades de ocupações diferenciadas. O plano considerou como área rural o restante do solo de Pelotas que não era destinado aos fins urbanos. O zoneamento, portanto, identificou a cidade de Pelotas em Zonas comerciais centrais e secundárias, zonas residências, zonas industriais, zonas de comercio atacadista e zona especial.

Quanto à seção sobre loteamentos, o plano é sucinto ao estabelecer que “a abertura de vias e logradouros, públicos e privados, deveriam ser orientados pelo ETPD e que aos loteamentos cabe legislação própria⁷⁷”. Da mesma forma, sobre edificações é estabelecido a

⁷⁵ Art. 1º, parágrafo 1, Lei Municipal nº 1672/68

⁷⁶ Importante diferenciar desde esse momento que Escritório Técnico do Plano Diretor e Conselho Municipal do Plano Diretor não se confundem. Não foi localizada legislação que disciplinasse sobre o primeiro, enquanto o segundo foi criado pela Lei Municipal nº1298/63 e, posteriormente, pela Lei Municipal nº 5.001/03 – as quais serão objeto de análise na próxima subseção.

⁷⁷ Arts.23, 24 e 25, Lei Municipal nº 1672/68

“proibição de lotes com área inferior a 215 m² e testada inferior a 8,5m⁷⁸”, não sendo feito nenhuma distinção para os lotes ocupados por população de baixa renda.

Por fim, nas disposições gerais foi registrado que o planejamento urbano deveria ser integrado ao planejamento global do município⁷⁹. Dessa forma, ainda que a ocupação do solo urbano já fosse acentuada durante as décadas de 1960 e 1970, o I Plano Diretor de Pelotas não buscou estabelecer regras de ocupação e instrumentos que possibilitem promover políticas urbanas, pelo contrário, submeteu as decisões ao ETPD – não discriminado de quem se tratava e reproduz em linhas gerais a característica de plano e planejamentos voltados apenas para um caráter técnico.

O II Plano Diretor de Pelotas foi instituído no ano de 1980 com a Lei Municipal nº 2.565, ou seja, após 12 anos do I Plano Diretor. Dessa vez, o instrumento de planejamento urbano era mais completo e trazia em seu bojo uma concepção diferente de planejamento urbano, outrora aplicada.

Formulado por 300 artigos, o II Plano Diretor já enunciou nos seus artigos iniciais que eram “objetivos gerais do planejamento urbano promover a racionalização da ocupação do espaço urbano, através da disciplina dos investimentos privados e públicos, para adequação das atividades ao bem-estar e ao desenvolvimento social e cultural de seus habitantes⁸⁰.”

Portanto, é visível o entendimento que o planejamento urbano de um município deveria congrega os elementos técnicos, por suposto, mas também os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais, indo ao encontro do explanado por Monteiro (2007).

Esses aspectos materializam-se no próprio art. 4º do diploma legislativo:

Art.4º. São objetivos do II Plano Diretor, especialmente:

- a. distribuição racional das atividades e das densidades populacionais na área urbana;
- b. a estruturação do sistema viário urbano;
- c. a distribuição espacial adequada aos movimentos sociais;
- d. controle e preservação da qualidade do meio ambiente;
- e. proteção do patrimônio histórico e cultural do município.

Pela primeira vez, o plano diretor apontou a competência do ETP, no art. 7º, ao estabelecer sua subordinação à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral, delimitando as suas atribuições com a finalidade de coordenar e executar os trabalhos técnicos necessários à aplicação do II Plano Diretor. De outra banda, dedicou um capítulo específico

⁷⁸ Art. 27, Lei Municipal nº 1672/68

⁷⁹ Art. 29, Lei Municipal nº 1672/68

⁸⁰ Art. 3º, Lei Municipal nº 2565/80

para o Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD, delimitando-o como órgão colegiado de assessoramento de políticas urbanas vinculados ao prefeito.

Sobre o controle e uso de ocupação do solo, o zoneamento não tinha mais como objetivo somente a identificar áreas comerciais, industriais e residenciais, mas sim estabelecer igualmente zonas de proteção ambiental.

Embora o II Plano Diretor fosse muito mais afinado com a concepção de planejamento urbano adotada nas linhas dessa dissertação em relação ao I Plano Diretor, percebeu-se que não há estabelecimento de instrumentos jus-fundiários destinados, por exemplo, às habitações populares e o déficit habitacional significativo da época. Igualmente, não houve menção direta à função social da propriedade e da cidade.

Por fim, chega-se ao III Plano Diretor – Lei Municipal nº 5.502 de 2008. Ou seja, 28 anos depois do II Plano Diretor, evidenciando novamente o grande lapso temporal entre um plano e outro. O III Plano Diretor foi elaborado após a Constituição Federal de 1988 e, especialmente, é o primeiro plano diretor feito após à promulgação do Estatuto da Cidade promulgado no ano de 2001.

Justamente por essa combinação de fatores, o instrumento urbanístico apresentou em seu bojo os elementos do direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade, bem como a gestão democrática e participativa desde a sua elaboração até sua efetivação e aplicação. Portanto, antes de adentrar na concepção de planejamento disposta nas suas diretrizes e artigos, resta fundamental descrever o seu processo de elaboração.

O processo para a elaboração do plano teve início em 18 de janeiro de 2006 na criação de um plano de trabalho composto pelo poder público municipal, mas também pelas instituições de ensino superior, pelo ETPD e pelo CONPLAD⁸¹ e por moradores de bairros distintos.

A intenção da criação desse grupo e plano de trabalho não era apenas cumprir as diretrizes de participação popular e democracia fixadas pelo Estatuto da Cidade, mas também possibilitar a elaboração de um plano que, de certo modo, materializasse soluções e instrumentos para satisfazer os anseios e demandas da sociedade como um todo. Nesse aspecto, os assuntos de ordem técnica não ficaram apenas sob responsabilidade do ETPD, mas foram socializados para todos, em especial ao CONPLAD pela sua característica de fórum que englobava representantes de entidades distintas da coletividade. Ademais, audiências públicas

⁸¹ Informações sobre a existência do plano de trabalho disponíveis em: <http://www.server.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/plano_diretor/_introducao.htm+%&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=opera>. Acesso em: 04 nov. 18

foram realizadas, e o grupo de trabalho também foi até os bairros para apresentar as diretrizes do futuro plano (PELOTAS, 2006).

Portanto, é possível afirmar que a metodologia de elaboração do III Plano Diretor de Pelotas atendeu as etapas expostas pelas lições de José Afonso da Silva, sendo elas: “estudos preliminares para avaliar os problemas e desenvolvimento do município; diagnósticos, plano de diretrizes e a instrumentação do plano.” (SILVA, 2010, p. 142).

Quanto ao seu conteúdo, o III Plano Diretor de Pelotas merece elogios, ao menos em âmbito teórico. A concepção de planejamento urbano adotada nesse trabalho permeia todos os seus 319 artigos.

Logo nos seus artigos iniciais, restou estabelecido a função plano diretor municipal de Pelotas como instrumento básico da política de política de desenvolvimento municipal, orientando tanto a atuação do poder público quanto da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade⁸². Isso é a consolidação da perspectiva que o plano diretor deve ser um pacto sócio-territorial, orientado pelo interesse público e da coletividade.

Seus princípios estabelecidos no art 6º como função social da cidade; função social da propriedade; desenvolvimento sustentável; gestão democrática e participativa e a compatibilização entre ocupação e desenvolvimento do território urbano e do rural refletiram a estrutura principiológica dos movimentos sociais urbanos consagrados no Estatuto da Cidade. Para tanto, o III Plano Diretor estabeleceu instrumentos para garantir a função social da cidade, sua proteção ambiental e a construção de um espaço urbano menos desigual. Dentre eles, destacou-se o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a concessão de direito real de uso e as de uso especial para fins moradia.

Certamente, os artigos são muito similares aos dispostos no Estatuto, mas importa destacar que o plano diretor se preocupou em explorá-los de forma a permitir a sua aplicação no território pelotense. A proteção ambiental já enunciada pelo plano diretor anterior ganhou uma maior notoriedade com o estabelecimento de áreas de especial interesse ambiental, áreas de preservação permanente, bem como das áreas de preservação permanente ocupadas, buscando conciliar as agendas ambientais com as sociais.

O zoneamento da cidade passou a ser muito mais desenvolvido no sentido em que zonas de interesse residencial, comercial, industrial e ambiental passam a ser companhia para as áreas

⁸² Art. 2º da Lei Municipal nº 5.502/08

identificadas como zonas de cultura. Nas áreas residenciais são estabelecidas restrições quanto a altura de empreendimentos no intuito de garantir o direito ao sol das casas mais antigas.

De forma inovadora, foram identificadas as áreas especiais de interesse social para fins de habitação de interesse social e regularização fundiária, com regime urbanístico diferenciado do estabelecido localmente, de forma a entender que a realidade é mais importante do que as metragens estabelecidas para que se possa promover a regularização do espaço e possibilitar melhores condições de habitabilidade.

É importante destacar que o III Plano Diretor, embora muito progressista em comparação com os demais e vinculado as diretrizes do Estatuto da Cidade, não solucionou todos, ou sequer a maioria dos problemas urbanos do município de Pelotas. Esse descompasso entre plano e a realidade, já abordado nos capítulos iniciais, justifica-se pela grande maioria dos gestores entender que a promulgação do plano seria o encerramento de um processo, quando na verdade ele é o primeiro passo para a construção do espaço urbano que se quer. Justamente por isso que o processo de revisão do plano precisava ser participativo e sua discussão orientada por uma gestão democrática a fim de averiguar que instrumentos não foram aplicados e, se foram, quais alterações são necessárias para promover a cidade que se deseja.

Por fim, de modo a encaminhar para a próxima subseção, o III Plano Diretor dedicou atenção aos instrumentos de democratização da gestão urbana em uma ampla frente com conselhos, fundos municipais, audiências e consultas públicas. A gestão democrática é evidenciada através do art. 27 que disciplina sobre a participação ampliada.

Art. 27 - Para efetivar a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, incluindo equipe técnica contínua e permanente na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, estão previstos os fóruns temáticos e os fóruns locais urbanos e distritais.

Dentre esses instrumentos, o plano diretor abordou no Título II – Dos Conselhos, art. 31 a figura do CONPLAD não mais como um órgão colegiado vinculado ao prefeito municipal, mas sim como um fórum que incorpora todos os setores da sociedade no acompanhamento do processo de planejamento. Dessa forma, a seção seguinte analisará o CONPLAD, problematizando se a gestão democrática permeia suas decisões, evidenciando por quem e para quem são feitas.

5.3 O Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD: por e para quem são produzidas as discussões

O Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD – de Pelotas tem seu surgimento datado no ano de 1963 através da publicação da Lei Municipal de nº 1.289. A sua criação, conforme disposição dos incisos do art. 1º, consistia em colaborar com a equipe técnica incumbida na elaboração do plano Diretor da Cidade, sugerindo soluções para os problemas urbanos; divulgar a plano nas entidades por eles representados e relatar e opinar, quando solicitado pelo Executivo Municipal, em assuntos relativos ao plano diretor.

Nesse sentido, é possível visualizar a preponderância da tecnocracia do período de 1960 até 1980, como já visto anteriormente. O CONPLAD tinha sua atuação limitada e condicionada ao escritório técnico e, principalmente, ao executivo municipal. Sua composição era construída por representantes de diretorias e entidades de classe. Os representantes da diretoria estavam distribuídos entre as secretarias de obras e serviços públicos; águas e esgotos; urbanismo e habitação da secretaria de obras públicas do Estado.

Quanto aos representantes das entidades de classe, o procedimento de nomeação cabia ao Prefeito Municipal, isto é, as entidades apresentavam uma lista tríplice e cabia a escolha ao prefeito. Dessa forma, já é possível visualizar a relação direta entre os conselheiros e o executivo municipal. Enfatizamos aqui que as entidades de classe que poderiam ter representantes no CONPLAD eram: sociedade de medicina; associação comercial, centro das indústrias, Rotary club, Lyons club e institutos dos economistas. Portanto, há a questão de as entidades serem ligadas às classes da elite pelotense, reforçando a ideia da participação no processo de elaboração do plano diretor restrita a uma classe social.

O mandato dos conselheiros teria duração de dois anos, sendo permitida a recondução. O art. 4º estabelecia que os serviços prestados pelos membros do conselho seriam considerados de relevância e não remunerados. Ademais, era permitido pela legislação que o prefeito indicasse assessores técnicos, jurídicos e econômicos para colaborar com o conselho sempre que julgasse pertinente.

A composição e modo de funcionamento do conselho só foi modificada a partir da promulgação da Lei Municipal nº 5.001 de 2003, responsável por superar o modelo tecnocrata e extremamente vinculado ao executivo municipal. Entretanto, antes de iniciar a análise acerca do CONPLAD nos moldes atuais, faz-se necessário destacar que sua estruturação vai ao encontro do estabelecido na Lei Orgânica do Município, especialmente no disposto na seção da política urbana.

Distribuída entre os artigos 145 a 159, o texto da Lei Orgânica disciplina que a execução da política urbana municipal deverá ser no sentido de organizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Nessa esteira, fica estabelecido que o Poder Executivo deverá viabilizar o funcionamento do sistema de planejamento do espaço municipal, mantendo equipe e estrutura administrativa capacitada e exclusiva para funcionar de maneira contínua e permanente. Ademais, evidencia-se que o artigo 151 dispõe que o município deverá assegurar a participação das entidades comunitárias e representativas da sociedade civil organizada, na definição do próprio plano diretor, bem como facilitar o acesso, consulta e reprodução dos documentos e instrumentos da política urbana.

Portanto, realizada as considerações iniciais é possível visualizar a aproximação da construção teórica feita no capítulo anterior sobre a vinculação dos conselhos de política urbana, nesse caso o conselho do plano diretor, com a administração municipal e seus princípios de legalidade, impessoalidade e publicidade. De igual forma, verifica-se o caráter participativa do conselho na participação da sociedade civil.

O CONPLAD, conforme estabelecido pelo art. 2º da Lei Municipal nº5001/2003, constitui-se como órgão colegiado deliberativo no âmbito de sua competência, fiscalizador e normativo, sendo a principal instância de consulta do Poder Público para a gestão da política urbanística do município.

Dessa forma, o CONPLAD não se apresenta como um órgão apenas de consulta da administração pública, mas como entidade que delibera, fiscaliza e tem a capacidade de criar normas para um melhor planejamento e gestão do espaço urbano. É justamente pelo seu caráter deliberativo, fiscalizador e normativo que a sua composição precisa ser plural.

O art. 3º define a composição tripartite do CONPLAD, sendo 1/3 para representantes de entidades governamentais; 1/3 para produtores do espaço urbano, isto é, entidades não-governamentais que de alguma forma atuam junto ao mercado imobiliário e à construção civil e, por fim, 1/3 para usuário do espaço urbano: entidades não governamentais e não ligadas ao mercado imobiliário. Sua composição, conforme parágrafo 1º, terá no máximo trinta membros, na proporção de dez representantes das entidades governamentais e vinte representantes das entidades não governamentais. A representação será exercida por um membro titular e um suplente com mandato de dois anos, passível de uma eleição.

Entretanto, ainda que em uma primeira análise a composição do CONPLAD respeite a gestão democrática elencada no art. 2º do EC, a dicotomia entre a classificação de produtores e usuários já se apresenta como problemática, uma vez que a lei só considera produtor aquele que

está diretamente vinculado à construção civil, desconhecendo e invisibilizando outros tantos atores sociais que atuam na produção da cidade.

De igual forma, a lei e, posteriormente, o edital de convocação para as eleições do CONPLAD já estabelece impeditivos para ampla participação como necessidade de registro e atuação por mais de 1 (ano) para os produtores e usuários do espaço urbano. “Tal medida afeta diretamente a participação da pluralidade de usuários do espaço urbano como movimentos sociais, associações de bairros que existem, mas não estão registradas, bem como outras lideranças.” (SILVA, 2017, p. 327).

De forma a analisar a composição do CONPLAD entre o período de 2013 a 2017, para compreender por quem e para são feitas as discussões e decisões nesse espaço, em especial as que influenciaram nas alterações do plano diretor, foi realizada pesquisa no sítio virtual da prefeitura a fim de sistematizar a composição do conselho.

Tabela 03: Gestão 2013-2015 CONPLAD – Pelotas

Entidades produtoras	Entidades usuárias	Entidades Governamentais
1. Associação Comercial de Pelotas;	1. Associação de Ceramistas de Pelotas;	1. Universidade Federal de Pelotas – UFPel;
2. Associação de Engenharia e Arquitetura;	2. Associação Rural de Pelotas;	2. Caixa Econômica Federal;
3. Centro de Indústrias de Pelotas;	3. Câmara de Dirigentes Lojistas;	3. Serviço Autônomo de Abastecimento de Água de Pelotas - SANEP;
4. Conselho Regional de Corretores de Imóveis;	4. Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura;	4. Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana - SGCMU;
5. Sindicato da Construção Civil e Mobiliário de Pelotas -SINDUSCON.	5. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte;	5. Secretaria de Trânsito
	6. Sindicato do Comércio Varejista	

Fonte: Informações disponíveis no sítio virtual www.pelotas.com.br, sistematização feita pela autora.

Destaca-se pontos relevantes para se pensar para quem é realizada as discussões em espaços que deveriam ser, em regra, de caráter democrático e plural. O representante do SINDUSCON durante a gestão de 2013 a 2015 ocupava cargo de confiança na administração municipal e a partir da 2017 passou a ser Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana, como disposto no anexo 01.

Quanto aos usuários, não há nenhuma associação de bairro representada, as entidades elencadas como usuárias também possuem interesse financeiro na gestão da cidade. Questiona-se a participação de entidades como a Associação Rural de Pelotas e a ausência de movimentos sociais e de instituições de ensino como a UCPel.

Na participação do poder público, a participação na formulação de políticas urbanas fica reduzida apenas às secretarias de gestão urbana, trânsito e cultura. Não há participação da até então Secretaria de Justiça Social e Segurança, bem como a de Qualidade Ambiental.

Tabela 04: Gestão 2015-2017 CONPLAD - Pelotas

Entidades produtoras	Entidades usuárias	Entidades Governamentais
1. Associação Comercial de Pelotas;	1. Associação de Ceramistas de Pelotas;	1. Universidade Federal de Pelotas – UFPel;
2. Associação de Engenharia e Arquitetura;	2. Associação Rural de Pelotas;	2. Caixa Econômica Federal;
3. Centro de Indústrias de Pelotas;	3. Câmara de Dirigentes Lojistas;	3. Serviço Autônomo de Abastecimento de Água de Pelotas - SANEP;
4. Conselho Regional de Corretores de Imóveis;	4. Grupo de Apoio ao Esporte e Cultura;	4. Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana - SGCMU;
5. Sindicato da Construção Civil e Mobiliário de Pelotas -SINDUSCON;	5. Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte;	5. Secretaria de Trânsito
6. Sindicato de Compra e Venda de Imóveis;	6. Sindicato do Comércio Varejista;	
7. Universidade Católica de Pelotas - UCPel	7. Associação Parque Uma.	

Fonte: Informações disponíveis no sítio virtual www.pelotas.com.br, sistematização feita pela autora.

Na gestão de 2016 a 2017 poucas foram as modificações nos assentos do CONPLAD, a maior modificação consiste na saída das Universidades no final do ano de 2016 por denunciar a falta de democracia no espaço, em especial no tocante às alterações do III Plano Diretor que estavam conduzidas de forma arbitrárias nas reuniões, feitas de maneira abrupta e apressada, sem a discussão com a comunidade. Ambas instituições de ensino elencaram os motivos para a saída através de manifestos publicizados em seus sítios virtuais.

Em parte da nota da UFPel, é dito que:

(...) a condução das reuniões extrapola o previsto em sua pauta, pretende modificar em profundidade o Plano Diretor da cidade sem o devido debate, não encaminha posições tomadas previamente e desconsidera o saber técnico expresso pela

representação das universidades em prol da cidade, não nos cabe mais o papel estratégico que assumimos quando de nossa candidatura⁸³. (PELOTAS, 2016, s/p).

Da mesma forma, a UCPEL denunciou as propostas apresentadas sem prévia discussão com a comunidade,

Em maio de 2016, a Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SMGCMU) apresentou ao CONPLAD uma proposta de alterações no III Plano Diretor de Pelotas. Com base neste documento, cada entidade membro do Conselho pôde fazer discussões internas, levando sua posição ao plenário, através de seu representante. Com efeito, foram acrescentadas novas propostas que não integravam a discussão inicial. Apesar de considerar a Universidade Católica de Pelotas legítimas as opiniões e desejos de cada uma das entidades, acreditou-se que tais modificações deveriam ser discutidas e examinadas pelas entidades, como ocorrido com as anteriores⁸⁴. (PELOTAS, 2016, s/p.)

Curiosamente, a UCPEL estava inserida como entidade produtora do espaço urbano, entretanto, mesmo com a saída e as denúncias feitas pelas instituições de ensino que contribuía para o debate técnico do conselho, sem interesse financeiro, as atividades do CONPLAD não são interrompidas e segue inclusive na elaboração das alterações do III Plano Diretos, objeto a ser estudado na próxima seção.

Outro dado curioso é a presença da Associação Parque Uma (anexo 02) no rol de entidades usuárias do espaço urbano, uma vez que é uma entidade ligada ao grupo Idealiza Urbanismo, responsável pela construção de condomínios fechados para a população de alta renda na cidade. Questiona-se se a construção de condomínios fechados na cidade e a sua respectiva comercialização não aponta visível interesse financeiro na cidade? Seria mais adequado o enquadramento da entidade como produtora do espaço urbano. Tais questionamentos, entretanto, continuam sem resposta por parte da gestão do CONPLAD.

Dessa forma, é possível notar na composição do CONPLAD que as discussões e decisões do CONPLAD são produzidas por aqueles que possuem interesses particulares e financeiros na gestão urbana, ferindo a concretização de uma gestão democrática.

O caso em tela pode ser enquadrado nas problematizações de Rancière sobre a representação de interesses nos espaços que deveriam ser democráticos.

Na história da representação, são sempre os estados, as ordens e as possessões que são representados em primeiro lugar, seja porque se considera seu título para exercer o poder, seja porque um poder soberano lhes dá voz consultiva. E a eleição não é em si uma forma democrática pela qual o povo faz ouvir a sua voz. Ela é originalmente a

⁸³ A nota na íntegra está disponível em: < <https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2016/08/31/nota-da-reitoria-sobre-sua-representacao-no-conplad/>>. Acesso em: 01 nov. 2018

⁸⁴ A nota na íntegra está disponível em: < <http://ucpel.edu.br/portal/?secao=noticias&id=7951>>. Acesso em: 01. nov. 2018.

expressão de um consentimento que um poder superior pede e que só é de fato um consentimento na medida que é unânime. (RANCIÈRE, 2014, p. 69)

Aliás, a própria composição do CONPLAD corrobora com a ideia de que a representação das ordens e possessões ocupa os primeiros lugares, uma vez que as entidades que disputam o pleito tido como democrático, são aquelas possuidoras de títulos - seja prestígio social na sociedade pelotense, seja poder conferido pelo soberano como os membros do poder executivo e, especialmente, seja pelas possessões, pelo capital financeiro.

Entretanto, apesar da não democratização da sua composição, resta responder ao segundo questionamento dessa subseção. Para quem foram produzidas as discussões do CONPLAD. Alicerçado no cumprimento estrito da Lei Municipal nº 5001/03, as discussões deveriam ser produzidas para os habitantes de Pelotas, uma vez que a lei prevê a publicidade de seus encaminhamentos, inclusive com as decisões justificadas em sessões públicas conforme art. 7º e a elaboração de um relatório anual de suas atividades, ao qual deverá ser dada publicidade nos moldes do art. 8º.

Ao pesquisar pelo relatório no sítio virtual da prefeitura não foi possível localizar, solicitou-se através do protocolo 11988/2018 no setor intitulado “Fala Pelotas” com base na Lei de Acesso à Informação – Lei Federal nº12.527/11. Embora a resposta do setor tenha sido positiva e encaminhado para o setor responsável na Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana – SGCMU, os funcionários alegaram desconhecer a existência de relatórios desse tipo. Ao argumentar que a elaboração desses relatórios era uma previsão da própria legislação, funcionários que inclusive participaram do CONPLAD responderam que nunca foi produzido material desse tipo.

As discussões ao não serem divulgadas, a não produção de relatórios, o descumprimento das diretrizes elencadas na lei municipal comprovam que as discussões são feitas apenas por uma parcela da sociedade pelotense e, da mesma forma, as decisões ficam apenas para quem é permitido a participação.

A gestão democrática do conselho fica apenas na letra fria da lei, perpetuando a gestão de Pelotas na mão de poucas pessoas, cerceando o conhecimento, inclusive, para a comunidade.

5.4 O processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas: o silêncio fala!

A intenção da subseção é avaliar se as alterações do III Plano Diretor sancionadas através da Lei Municipal nº 6.636 de 2018 foram frutos de um processo participativo e democrático, refletindo direitos e interesses coletivos.

Para tanto, cabe contextualizar a partir de que momento a revisão do III Plano Diretor de Pelotas está inserida. Parte-se, portanto, da 5ª Conferência Municipal da Cidade ocorrida na data de 14 de junho de 2013, conforme imagem abaixo, a qual tinha como principal assunto a discussão de planos setoriais como o Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS; Plano de Mobilidade Urbana, Plano Ambiental; Plano de Saneamento e PAC Cidades Históricas para fomentar o processo de revisão do III Plano Diretor a acontecer até o ano de 2018.

Imagem 02: Cartaz 5ª Conferência Municipal da Cidade



Fonte: Site Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2013.

Importa enfatizar que a data limite de 2018 está alicerçada no texto disposto do art, 40, parágrafo 3º do EC que estabelece o prazo de 10 (anos) para a revisão do plano diretor. O III Plano Diretor de Pelotas era datado de 2008, portanto, o prazo final de um processo de revisão através de amplos debates era até 2018.

O prazo de revisão estabelecido de, pelo menos, a cada dez anos não impediu que alterações pontuais⁸⁵ pudessem ser realizadas de modo a adequar o plano para projetos e demandas da sociedade, entretanto, o processo revisional estabelecido na lei indica um amplo

⁸⁵ O III Plano Diretor de Pelotas durante o processo de vigência sofreu algumas alterações pontuais, não sendo possível atestar o envolvimento do CONPLAD por não haver indicação do assunto nas atas analisadas pela autora. A Lei Municipal nº6.305/15 alterou o cálculo dos valores de contrapartidas e indenizações. Disponível em: < http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2015/LEI6305.pdf> Acesso em: 31 out. 2018. A Lei Municipal nº 6.459/17 acrescentou requisitos no caso de recusa em assinar o termo de concordância de vizinhança, considerando o silêncio como anuência tácita. Disponível em: < http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2017/LEI6459.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

debate com a sociedade civil a fim de orientar a revisão do ordenamento jurídico-urbanístico municipal.

Embora o único plano setorial apresentado na conferência tenha sido o PLHIS, desenvolvido de forma participativa⁸⁶ entre poder público municipal, empresa 3C – Arquitetura e Urbanismo junto com a comunidade, a proposta da conferência era indicar temas de políticas urbanas nos eixos de habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente para enriquecer os debates e apontamentos para a futura revisão do plano diretor.

Nesse sentido, foram solicitadas através de dois protocolos - nº 6879 e 7913 - com base na Lei de Acesso à Informação as atas CONPLAD durante o período de 2013 a 2017, uma vez que o conselho é definido, nos termos do art. 31 do III Plano Diretor, como fórum que incorpora a participação de todos os setores da sociedade no acompanhamento do processo de planejamento.

Evidencia-se que o acesso desses documentos que deveriam ser públicos e de fácil acesso como indicado pela Lei Orgânica do Município não estavam facilmente à disposição, sendo disponibilizado apenas cópias digitais das atas e convocatórias, nem todas devidamente assinadas pelos conselheiros. Destaca-se também a incompatibilidade de número de pautas convocatórias em atas, demonstrando que nem todas as atas foram disponibilizadas.

A análise das atas⁸⁷, para fins da dissertação, teve como objetivo mapear os pontos e discussões acerca da preparação para a revisão do plano diretor a acontecer até o ano de 2018, buscando demonstrar se o CONPLAD destacou a preparação de audiências públicas e uma metodologia participativa de apresentação e discussão das alterações propostas junto com os conselheiros e, posteriormente, com toda a sociedade pelotense assegurando a gestão democrática do espaço urbano.

No ano de 2013 foram disponibilizadas 6 pautas convocatórias e 6 atas de reuniões realizadas entre 14/janeiro e 12/abril. Há menção direta por parte da então Secretária de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana apenas na ata de 12/abril sobre a necessidade de se pensar a metodologia para o processo de revisão, entretanto, os membros do conselho entendem que essa é uma discussão para outro momento. Curiosamente, não há atas que indiquem o funcionamento do conselho durante os meses seguintes.

⁸⁶ Embora o PLHIS não tenha sido concluído, uma vez que o contrato entre poder público e prefeitura fora rompido, as suas etapas de desenvolvimento foram realizadas sob o princípio da gestão democrática, com audiências públicas, participação dos moradores de áreas periféricas e todos os interessados. Para saber mais, recomenda-se o acesso: www.phlis.blogspot.com.br

⁸⁷ A análise das atas mapeando se as discussões do CONPLAD pautaram interesses coletivos ou apenas particulares resultou em artigo publicado nos anais do VI Seminário de Políticas Sociais do Mercosul. Disponível em: < <http://sepome.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2018/07/ANAIS-SEPOME.compressed.pdf>>

Em 2014, é possível atestar a ocorrência de um maior número de reuniões registradas do CONPLAD, embora não tenha sido divulgado as pautas convocatórias. Ao total são 11 atas do período de 02/junho até 08/dezembro e a discussão sobre a revisão do plano diretor fica condicionada a necessidade de atualizar a estrutura do CONPLAD para o modelo do Conselho Nacional das Cidades. Ainda que esse não seja o objeto central da dissertação, é muito importante e significativo demonstrar o entendimento de alguns conselheiros e do próprio poder público.

A Secretária na ata de 02/junho apresenta a proposta de modificar a estrutura do CONPLAD para a estrutura de um Conselho das Cidades, como apontado nacionalmente pelo CONCIDADES. Nesse sentido, o conselho abarcaria as temáticas de habitação, mobilidade, saneamento e programas urbanos e teria 48 membros, divididos em 30% de usuários, contemplando movimentos sociais; 30% produtores; 30% poder público, 10% das entidades acadêmicas de forma a democratizar os debates dentro do espaço institucional. Os representantes das entidades produtoras discordam da proposta e chegam a afirmar “os produtores perderão espaço” e que “as pessoas não têm interesse em participar, se tivessem estariam disputando no voto” o que vai ao encontro da discussão que segregação sócio-espacial também é política. A votação é adiada por falta de quórum. Não há nenhuma menção ao processo de revisão do plano diretor.

No ano de 2015 a incompatibilidade entre a quantidade de pautas convocatórias e atas surgem mais uma vez. Ao total, são disponibilizadas 14 pautas convocatórias e existe registro de 12 reuniões apenas. As reuniões são datadas de 12/janeiro até 09/dezembro e a temática da revisão do III Plano Diretor não é tema de nenhuma ata.

Em 2016 é que, de fato, surge uma discussão em volta da iminência do prazo final para revisão do plano. Destaca-se a alteração na cadeira de secretário de SGCMU e a nova gestão do CONPLAD. Pela primeira vez, as pautas convocatórias são substituídas por um cronograma de reuniões para “correções do plano diretor”. A metodologia exposta demonstra um processo impositivo e sem diálogo algum entre os membros do conselho e a própria comunidade. Na convocação (anexo 03) é instituído um calendário de reuniões da seguinte forma:

- “1) 29.06.2016 – As entidades deverão enviar por e-mail arquivo com sugestões, ou concordância, das alterações e correções do III Plano Diretor;
- 2) 06.07.2016 – Reunião para debate e início do processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor;
- 3) 13.07.2016 – Reunião para continuidade do debate e processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor;

4) 20.07.2016 - Reunião para continuidade do debate e processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor”

É importante apontar o descompasso entre a chamada para as reuniões e o teor dessas, uma vez que a convocatória traz a temática apenas como “correção” enquanto o conteúdo desse processo é de sugestão, alteração, revisão. Logo, muito mais amplo e complexo.

Como se não bastasse a problemática acerca da divulgação, destaca-se a horário de reuniões fixado no período das 13:30 às 18:00, cerceando a participação de interessados que não são conselheiros e trabalham nesse turno, nos mesmos moldes do que foi objeto de contestação judicial em Porto Alegre. A segregação política materialize-se no processo de revisão do plano diretor em Pelotas.

Por fim, a convocatória traz em suas observações dois pontos muito sintomáticos:

- “1- Acontecendo conclusão do processo de aprovação antes das 3 reuniões agendadas, automaticamente as reuniões subseqüentes para este fim estarão suspensas;
- 2 – O artigo concluído na reunião não entrará em pauta para reunião posterior.”

Dessa forma, o que deveria ser um processo rico, complexo e denso uma vez que tem como objetivo deliblar sobre os rumos políticos institucionais da cidade que se tem e da cidade que se quer, o processo esvazia-se. Não há a estipulação de audiências públicas no calendário, nem a indicação de ampliar o debate. Nesse sentido, concorda-se com o estabelecido por Alves:

Porém, o que se observa é a discussão sobre uma agenda estreita que não possibilita a discussão sobre o pacto fundante do território da cidade. Ao invés de se discutir a função social da propriedade ou as funções sociais da cidade, os debates voltam-se apenas para a distribuição de infraestruturas físicas. Assim, o direito à cidade fica refém do acesso a bens e serviços modernos, e não se realiza enquanto uma cidadania ativa que redefine o seu território. (ALVES, 2012, p. 118)

O processo de revisão do plano diretor necessita ser feito à luz da ordem constitucional e das disposições do Estatuto da Cidade, isto é, com uma gestão democrática, participativo e com amplo debate técnico e político. O caso em tela demonstra que o processo de revisão foi o oposto. Foram disponibilizadas 11 atas e em nenhuma delas há menção da retirada das Universidades do processo por discordarem da forma arbitrária e impositiva, sem o devido debate técnico e popular sobre as alterações.

Destaca-se que na ata nº 03 com data de 18/maio/2016 ao apresentar a metodologia da reunião, o secretário e atual coordenador do CONPLAD enfatizou que “explicou que são correções e pequenas alterações do III Plano Diretor de Pelotas e não um Plano novo, apresentando um histórico do processo das correções do Plano”. Na realidade, o processo de

revisão trata-se de disposição legal do Estatuto da Cidade, não uma escolha por parte da administração municipal. A representante da UFPel, quando a entidade ainda estava presente, propôs a criação de Câmaras Técnicas para analisar o assunto, conforme previsto no próprio regimento interno, o que foi negado pelo CONPLAD.

As demais atas e documentos disponibilizados apontam que as alterações propostas, sem explicar se era caso de correção, alteração ou supressão, “havam sido aceitas por unanimidade pelas entidades presentes.” Dentre os documentos que foram solicitados através de protocolo na secretaria, há inúmeras versões de arquivos sobre o III Plano Diretor, o que dificultou atestar quais eram as propostas de alteração e os motivos para tais.

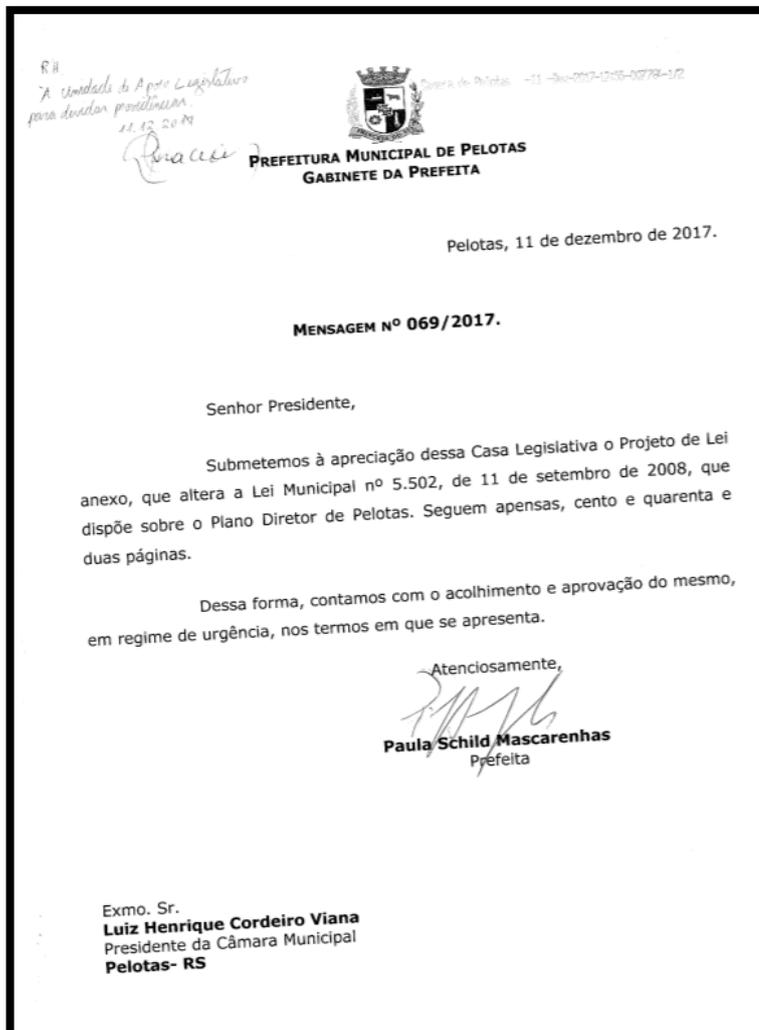
Além disso, não foi publicado em lugar algum no sítio virtual da prefeitura que estava acontecendo o processo de revisão do plano diretor, ficando restrito apenas ao ambiente do CONPLAD que teve a sua composição aleijada sem as entidades educacionais, mantendo apenas entidades que, sendo produtoras ou usuários, possuíam interesse financeiro direto e indireto na gestão do espaço.

Estranhamente, não foi disponibilizada nenhum documento – seja pauta convocatória ou ata de reunião – sobre o ano de 2017. Ao indagar a funcionária responsável por disponibilizar o material, a mesma respondeu que as alterações do III Plano Diretor já estavam na mesa da Prefeita e não seriam mais discutidas no CONPLAD. Ao tomar conhecimento da situação, o movimento MUDA CONPLAD – originado da saída das Universidades do CONPLAD e com apoio dos movimentos sociais chamou Audiência Pública⁸⁸ para explicar o que estava ocorrendo na data de 09/11/2017 com o intuito de alertar a população que o processo de revisão deve ser feito com participação popular, espaços públicos de debate e de maneira transparente.

Como demonstrado na imagem a seguir, a Prefeita de Pelotas encaminhou as alterações para a Câmara de Vereadores na data de 11 de dezembro de 2017, próximo ao recesso parlamentar, por meio do PL 7.784/17. No próprio texto afirma que em anexo existem 142 páginas e pede o acolhimento e aprovação do mesmo em regime de urgência.

⁸⁸ Convite do evento realizado e divulgado via Facebook. Disponível em <https://www.facebook.com/events/468034326923624/?active_tab=discussion>. Acesso em: 02 nov. 18

Imagem 03: Memorando Pedido de Urgência na votação das alterações do III Plano Diretor de Pelotas.



Fonte: Site Câmara de Vereadores de Pelotas, 2017.

A atuação dos movimentos sociais, juntamente com ativistas e a bancada de oposição ao governo na Câmara conseguiram arquivar o projeto por entenderem que a revisão do plano precisava ser um processo participativo, com todos os setores da sociedade, apoiado em estudos técnicos e debates, não podendo ser votado como “pacote” no apagar das luzes.

Em posse das alterações, os movimentos populares juntamente com as Universidades e representantes políticos buscaram denunciar a forma como aconteceu o processo de revisão e o conteúdo que revogava importantes artigos como em relação às Áreas de Preservação Permanente Ocupadas – APPO’s originalmente protegidas pelo artigos 61,62 e 63 da III Plano Diretor, isentando o poder público da responsabilidade em reassentar os moradores desses locais ou promover recuperação conjugando os aspectos ambientais e sociais. Igualmente feria “a proteção das Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural – AEIAN, ao permitir o uso

e atribuição de outorga exclusiva da anuência da Secretaria de Qualidade Ambiental -SQA, não mais fazendo referência ao interesse social, público e comunitário.” (SILVA, 2018, s/p.).

Por outro lado, as alterações beneficiavam diretamente as entidades ligadas à construção civil ao “afastarem medidas de ação compensatória de recuperação do ambiente degradado.” (SILVA, 2018, s/p) e ao permitir a construção de empreendimentos mais altos em região de interesse cultural, como no caso do quarteirão Avenida Bento Gonçalves, ensejando o questionamento dessa alteração pelo próprio Conselho de Cultura. (anexo 04)

Ao total, o poder legislativo chamou duas audiências públicas, sendo uma com o debate da revisão do plano diretor e sua consequência para o meio-ambiente e a segunda sobre o direito ao sol, justamente pela permissão de construções mais altas em áreas residenciais (anexos 04) e completamente esvaziadas pelos representantes da gestão de governo. Embora as duas audiências abordassem a revisão do plano diretor em áreas distintas, ambas apontavam que a revisão carecia de um debate mais amplo, com estudos técnicos e com participação popular.

Entretanto, no dia 10 de julho de 2018 o projeto com as alterações do III Plano Diretor foi posto em votação e, dessa vez, aprovado pela maioria dos vereadores ignorando a ausência dos estudos técnicos e a ampla discussão com a comunidade através dos instrumentos elencados para efetivar uma gestão democrática do próprio Estatuto da Cidade. Tal aprovação e posterior sanção pela Prefeita Municipal no dia 03 de outubro de 2018 (PELOTAS, 2018) enseja o questionamento judicial da inconstitucionalidade das alterações do II Plano Diretor por ferir os preceitos de um processo participativo – seja de grandes alterações, alterações pontuais ou até mesmo para dizer que o plano não precisa ser revisado.

A entrevista da Prefeita de Pelotas no jornal Diário Popular de 04 de março de 2018 (anexo 05) contrapõe a fala do Secretário da SGCMU e o discurso de que o objetivo era propor correções e alterações. “Havia necessidade de atualização e foi promovida uma grande discussão entre os envolvidos com a realidade urbanística. A população e as pessoas diretamente interessadas puderam participar.”

Questiona-se que espaços de participação foram essas se as atas do CONPLAD não indicam participação nem a elaboração de metodologias para um processo participativo, quantas audiências foram chamadas por parte do poder Executivo e Legislativo foram chamadas, por que as únicas audiências chamadas pela oposição que encaminharam a necessidade de maior debate tiveram seus encaminhamentos ignorados.

Analisando as alterações aprovadas no processo de revisão do plano diretor, agora materializadas na Lei Municipal nº 6.636/2018 é possível identificar quatro grandes grupos de alteração, sendo eles: 1. Correções textuais; 2. Alteração de requisitos de altura de construções

em áreas específicas, flexibilizando medidas compensatórias e mitigatórias; 3. Revogação de artigos que disciplinavam sobre a proteção de áreas de especial interesse ambiental ocupadas e/ou degradadas; 4. Alteração e revisão da tabela de atividades, de modo a agilizar a liberação de alvará para atividades comerciais e industriais.

É notório que não há uma discussão de fundo sobre a necessidade de se pensar revisão e atualização do plano diretor vigente para sanar o problema do déficit habitacional – tema recorrente nas pré-conferências realizadas nos bairros, a questão de discutir os moldes da regularização fundiária para áreas de preservação ocupadas, a efetivação dos instrumentos para permitir a concretização da função social da cidade e da propriedade, como por exemplo o IPTU progressivo. Pelo contrário, os temas de caráter social que se alicerçam a construção do direito à cidade sequer foram mencionados ou objeto de debate, justamente por não haver possibilidade da participação popular, da gestão democrática onde todos os interesses são expostos a fim de alcançar a soberania do interesse público.

O que se observou foi apenas um processo arbitrário, atropelado e com participação quase que exclusiva das entidades do poder público municipal juntamente com as entidades produtoras do espaço urbano, em especial da construção civil através do SINDUSCON.

Atesta-se, portanto, a inexistência de uma gestão democrática no processo de revisão do III Plano Diretor de Pelotas, sendo que na sua elaboração prevaleceu o processo participativo como demonstrado nas seções anteriores. No processo de revisão, seja pela atuação do próprio CONPLAD na sua composição e modo de funcionamento, bem como na postura do poder executivo que silenciou ao debate ao não se utilizar de instrumentos de participação direta já dispostos no Estatuto da Cidade, o caráter participativo e a gestão democrática foram maculadas

O processo de revisão do plano diretor deve ser um momento de construção coletiva, horizontal e democrática, negando essas características transforma-se em absolutamente nada, sendo passível de anulação judicial as suas alterações, como demonstrado nos casos das páginas anteriores. O silêncio ensurdecedor da inexistência da gestão democrática, da participação popular diz muito sobre qual serão as perspectivas futuras para o município de Pelotas, indo de encontro as proposições da gestão democrática baseada na participação popular pensada por Pateman (1992), Souza (2010) e Trindade (2017).

Quem perde nesse processo é a própria cidade, que fica refém de interesses do capital e a população que tem o direito à cidade negado. Portanto, é imprescindível que se atue na disputa do espaço urbano, da lei e da gestão democrática para que seja possível criar condições futuras de uma Pelotas mais justa, democrática, sustentável e humana.

6. CONCLUSÃO

O espaço urbano da atualidade não pode ser entendido como fruto de uma geração espontânea, mas sim como produto das relações sociais marcadas pela lógica do capital. Após análise do processo de urbanização brasileiro, e em menor escala do município de Pelotas, foi possível atestar sua intrínseca relação com os processos sociais e econômicos, explicitando a reprodução da divisão do trabalho e perpetuação da segregação sócio-espacial.

A estipulação de um valor de troca ao solo urbano transformando-o em mercadoria, fortaleceu ainda mais um processo de exclusão para aqueles e aquelas que não possuíam capital suficiente para adquirir o seu pedaço de terra. Somou-se a isso a formação jurídica descompromissada com a dimensão social, que ao estipular o direito de propriedade como absoluto e condicionado a compra de uma mercadoria, condenou parte significativa da população em viver em situação de ilegalidade, negando não só o direito a vivenciar as facetas da vida urbana de forma digna, mas condenando os moradores das áreas irregulares à negação de direitos sociais conforme comprovado por dados estatísticos.

Diante desse quadro, retomou-se o direito à cidade como plataforma revolucionária pensada por Henri Lefebvre e analisou-se a construção desse conceito atrelada aos movimentos sociais e às necessidades do tempo presente no binômico de utopia/político e práxis/jurídico. Dedicou-se especial atenção à incorporação do direito à cidade ao ordenamento jurídico em âmbito internacional e nacional, sendo reconhecido como direito fundamental de acesso a vida e aos serviços urbanos de qualidade, mas também como o direito de participar da gestão da vida urbana.

Após um amplo processo de mobilização e reivindicação dos mais variados grupos sociais, foi possível afirmar, com a promulgação de diplomas legislativos como os capítulos da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente sua regulamentação com Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/01, a existência de um novo ordenamento jurídico-urbanístico, cujo objetivo era contrapor o modelo de urbanização excludente vivenciado até então, possibilitando o reconhecimento da função social da propriedade e da cidade, bem como o direito à cidade para todos e todas.

Além disso, evidenciou-se o plano diretor participativo como instrumento de planejamento urbano municipal para o desenvolvimento das funções sociais e a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas.

O direito à cidade enquanto direito a participar, planejar a vida urbana, em especial no processo de elaboração, revisão e fiscalização do plano diretor, congregou justamente os

elementos da democracia representativa e participativa. A diretriz da gestão democrática disposta no Estatuto da Cidade e em diálogo com os preceitos constitucionais integra a representação nos espaços institucionais e a participação direta ao estabelecer a necessidade de audiências públicas, debates e a socialização das informações. A perspectiva de democracia adotada para compreender a gestão democrática do espaço urbano foi alicerçada não apenas como forma de governo da maioria, mas sim como destransformação da cidade em mercadoria.

Importa igualmente evidenciar que as consequências de um espaço urbano que perpetuou a exclusão espacial e a desigualdade social dificultou a representação de moradores das periferias, de áreas irregulares, uma vez que a segregação sócio-espacial, como demonstrado, também conduziu à segregação política. Logo, ainda que democracia representativa e participativa sejam pilares da gestão democrática, é obrigação legal para a constitucionalidade dos planos urbanos e da materialização da cidade a garantia da participação popular.

A elaboração e revisão do plano diretor, instrumento de planejamento urbano, nos moldes participativos fixados pelo Estatuto da Cidade não podem ser compreendidas apenas como uma diretriz do diploma legal, mas sim como obrigatoriedade para validade jurídica das alterações, bem como fomento ao espaço de reflexão e de reivindicação da população nos rumos da gestão do espaço urbano

A gestão democrática do espaço urbano no processo de revisão do III Plano Diretor foi inexistente, uma vez que o próprio funcionamento do CONPLAD não se mostrou democrático na sua composição e atuação, desrespeitou o estabelecido na legislação municipal orgânica e feriu os princípios da publicidade e transparência de sua atuação.

Ademais, as atas disponibilizadas comprovaram o caráter arbitrário e acelerado com que foram apresentadas as propostas de alteração por parte dos conselheiros. Destacou-se a não democratização de sua própria estrutura, bem como a falta de diálogo com a retirada das Universidades e a ausência dos movimentos sociais.

Como se não bastasse, sequer houve audiência pública realizada pelo CONPLAD ou pelo poder público a fim de submeter as propostas de alteração para um amplo debate com a comunidade, ferindo os princípios administrativos da transparência e da publicidade. As únicas audiências que aconteceram foram propostas pela oposição ao governo e os encaminhamentos em exigir um maior tempo para debate e a divulgação das propostas para a população foram ignorados.

O atropelo por parte do poder executivo ao encaminhar para votação no final do ano de 2017 as alterações em caráter de urgência, a negação das instâncias e instrumentos

participativos e, por fim, as alterações debatidas apenas por um setor da sociedade, tendo em vista que foi demonstrado a (con) fusão dos interesses das entidades do poder público municipal com as entidades produtoras do espaço urbano constituíram ilegalidades e são passíveis de anulação judicial.

Perdeu-se a oportunidade de possibilitar condições para materializar o valor de uso - e não mais de troca do espaço urbano, para a apropriação do mesmo pela classe trabalhadora. O direito à cidade, somente por meio de uma efetiva gestão democrática, deixará de ser intangível e passará a ser materializado e garantido na vida dos cidadãos e cidadãs

Se o método lefebvriano utilizado para a elaboração dessa dissertação, na sua estrutura triádica, consistiu em analisar o presente, voltar para o tempo histórico, a fim de apontar quais as possibilidades para o futuro, a lição que se aprende é que seguiremos reproduzindo a lógica de segregação sócio-espacial no espaço urbano, a negação do direito à cidade e a gestão dela na mão de interesses privados e do capital.

Para tanto, presente e passado mostram que para possibilitar um outro futuro, o primeiro passo é disputar e afirmar a necessidade uma gestão democrática e plural da cidade, pautando processos participativos na elaboração, revisão e fiscalização dos instrumentos de planejamento urbano, com ênfase no plano diretor. Uma gestão efetivamente democrática do planejamento urbano pressupõe participação popular, através de publicidade e a criação de espaços realmente participativos que possibilitem a participação de quem quer que seja.

Prova disso foi justamente o fato de que a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas foi pautada por um processo participativo, com grupos de trabalhos plurais, realização de audiências públicas e atuação do CONPLAD comprometido com interesses e direitos difusos. A história pelotense mostrou que foi possível um processo participativo e a gestão democrática, entretanto, dez anos após no período de revisão parece que esses elementos foram esquecidos.

O que se pretende com a existência e efetividade de uma gestão democrática não é a criação de um *novíssimo* ordenamento jus-urbanístico, mas apenas o cumprimento das disposições trazidas por legislações como o Estatuto da Cidade. Não se pleita novas leis, pleiteia-se urgentemente que sejam cumpridas desde as suas diretrizes até a materialização da função social e do direito à cidade.

Concluindo, disputar os espaços institucionais e reivindicar outros espaços participativos é ir ao encontro das diretrizes da ordem jurídica-urbanística vigente, é ir na contramão da financeirização e mercantilização do espaço urbano, é consolidar democracia como condição *sine qua non* de justiça social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Rafael de Oliveira. **Fundamentos do Direito Urbanístico**. Rafael de Oliveira Alves. Belo Horizonte, 2012.

ALFONSIN, Betânia de Moraes, ET AL, **A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário** / The legal-urban order in the judicial trenches. Revista Direito e Práxis, v. 7, p. 421-453, 2016. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22951> Acesso em: 20 fev. 18.

_____. **As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade**. Revista de Direito da Cidade, vol. 07, nº01.p. 71-90. 2015. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15200/11634>>. Acesso em: 02 mai. de 18.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa, Porto Alegre e o urbanizador social**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), Salvador, Bahia, v. 7, n.02, p. 47-59, 2005. Disponível em: < <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/viewFile/144/128>> . Acesso em: 02 mai. 18.

_____. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas**. Direito e Democracia (ULBRA), Canoas, v. 2, n.2, p. 309-317, 2001 Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2405>. Acesso em: 03 mai. 18

ALFONSIN, Jacques Távora. **Da cidade que desrespeita a cidadania ao direito à cidade**. 2018. Disponível em: <<https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2018/01/da-cidade-que-desrespeita-cidadania-ao-direito-cidade-por-jacques-tavora-alfonsin/>>. Acesso em: 30 jan. 18.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Lucina. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. In: Serv. Soc. Soc, São Paulo, n.109, p. 68-92/mar.2012.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático**. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº1, Junho, 2008, p. 43 – 64. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/avritzer%202008.pdf>>. Acesso em: 05 out. 18.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo Barreito. **Cidade, atores e processos sociais: o legado sociológico de Lúcio Kowarick**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092010000100011>. Acesso: 30 mar. 18.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da cidade: a construção de uma lei**. O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf> Acesso em: 28 mai. 18.

BECKER, Berta Koiffman. **O papel das cidades na ocupação da Amazônia**. Brasília: IPEA/CEPAL, 1991.

BORJA, Jordi. **A democracia em busca da cidade futura**. In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION (Org.) Cidade para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet, 2010.p.29-42. Disponível em: < http://hic-gs.org/content/Cidades_para_todosHIC_PORT.pdf>. Acesso em: 04 jul. 18.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; FERNANDES, Karina Macedo. **Ocupar e resistir! A luta pela moradia e o direito à cidade no contexto da cidade do capital (Porto Alegre)**. In. Curso de Direito à Cidade: teoria e prática/ Enzo Bello, Rene José Keller (organizadores) – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 332 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 fev. 18

_____. **Decreto Lei nº 5.790 de 25 de maio de 2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm>. Acesso em: 05 mai. 18

_____. **Decreto Lei nº 9.076 de 07 de junho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm>. Acesso em: 02 fev. 18.

_____. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 10 fev. 18.

_____. **Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm> Acesso em: 15 fev. 18.

_____. **Lei Federal nº 11.343 de 23 de agosto de 2006**. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (...). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm> Acesso em: 04 abr. 18.

_____. **Resolução nº 25 de 18 de março de 2005**. Disponível em: <<http://multimedia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146672.pdf>> Acesso em: 20 jun. 18.

CARLOS, Ana Fani Alessandri Carlos. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. A.F.A. ET AL, Crise Urbana.1. ed., 1ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2018.

_____. **A condição espacial/** Ana Fani Alessandri Carlos – 1.ed., 2ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2016

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana** / Manuel Castells; tradução de Arlene Caetano - São Paulo: Paz e Terra, 1983.

_____. **Cidade, democracia e socialismo/** Manuel Castells; tradução de Gloria Rodríguez. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**.1989. Editora Ática. 85p.

_____. **Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão**. In: A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios/ Ana Fani Alessandri Carlos, Marcelo Lopes de Souza, Maria Encarnação Beltrão Sposito (organizadores). – São Paulo: Contexto, 2011. P. 41-52.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente: Ensaio sobre a democracia e socialismo**. Cortez, 2000.

DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**/ Pierre Dardot; Christian Laval; tradução Mariana Echalar. – 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

ENGELS, Friedrich, 1820-1895. **Sobre a questão da moradia**/ Friedrich Engels; tradução Nélio Schneider. – 1. Ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

FALBO, Ricardo Nery; BELLO, Enzo. **Questões etnometodológicas para pensar o direito: um estudo empírico das ocupações dos movimentos sociais de luta pela moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Revista Quaestio Iuris. Vol. 07, nº02, Rio de Janeiro, 2014. p. 683 – 709. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/13429/10297>>. Acesso em: 20 mar. 18.

FAUSTO, Bóris. 1930 – **História Concisa do Brasil/ Boris Fausto**. – 2. ed,2. reimpr.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2009.

FELDMANN, Sarah. **Urbanismo e planejamento urbano no Brasil nos anos de 60,70 e 80: permanências, inflexões e rupturas**. Seminário 230 anos de Campinas, 2010. Disponível em:<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplama/eventos-e-informacoes/seminario230/2seminario_primeira.php>. Acesso em: 01 jun. 18.

FERNANDES, Edésio. **Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil**. In. As cidades da cidade/ Carlos Antônio Leite Brandão (org.) – Belo Horizonte. Editora: UFMG.2006.p. 123-148

_____. **Do código civil ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil**. In FERNANDES, E., ALFONSIN, B.. Evolução do Direito Urbanístico Brasileiro. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois**. Revista UFMG, Belo Horizonte, v.20. nº01, p.212-233, jan./jun.2013. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/downloads/20/10-estatuto_da_cidade_edesio_fernandes.pdf. Acesso em: 01 jun. 18.

_____. **O Estatuto da cidade e a ordem jurídico urbanística**. O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf> Acesso em: 28 de mai. 18.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada/** Mariana Fix - São Paulo: Boitempo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais paradigmas clássicos e contemporâneos.** Edição Loyola, São Paulo: 1997.

GUTIERREZ, Ester J. B. **Negros, charqueadas & olarias: um estudo sobre o espaço pelotense.**/Ester J.B Gutierrez. – 3. Ed. – Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2011. 368 p.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade.** In: Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 27 – 35

_____. **A produção capitalista do espaço/** David Harvey – São Paulo: Annablume, 2005. Coleção Geografia e Adjacências. 252p.

_____. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana/** David Harvey; tradução Jeferson Camargo.- São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

_____. **O neoliberalismo: história e complicações.** Tradução Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. Edições Loyola. 2005

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, Censo 2010. Disponível em: < <https://censo2010.ibge.gov.br>> . Acesso em: 03 fev. 18

_____. **Perfil dos municípios brasileiros: 2017 /** IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 106 p. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101595.pdf>>. Acesso em: 05 out. 18.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993. P. 221 – 236. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-09/336-movimentos-sociais-urbanos-no-brasil/file>>. Acesso em 04 jun. 18.

LAHORGUE, Mário Leal. **Plano Diretor: questão técnica ou política,** 2017. Disponível em: <<https://coletivocidadequequeremos.wordpress.com/2017/05/29/plano-diretor-questao-tecnica-ou-politica-por-mario-leal-lahorgue/>>. Acesso em: 12 ago. 18.

LEFEBVRE Henry, 1901. **O direito à cidade/** Henry Lefebvre; Tradução Rubens Eduardo Frias, São Paulo: Centauro, 2001. 4ª edição – 2006

_____. **Espaço e política/** Henri Lefebvre. Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana.** Tradução Estela dos Santos Abreu. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOPES, Juarez Rubens Brandão. **Desenvolvimento e Mudança Social; formação da sociedade urbano-industrial no Brasil.** São Paulo, Editora Nacional, 2008.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MANSUETI, Cristina Fernandes. **Gestão democrática no planejamento urbano: os conselhos municipais – doutrina e práticas** (Dissertação de Mestrado) – Universidade Federal

do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre. BR-RS, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/149302/001005916.pdf?sequence=1>> Acesso em: 27 set. 018.

MARCUSE, Peter. **Enclaves, sim; Guetos, não: a segregação e o Estado**. Espaço e Debates, São Paulo, NERU, v. 24, n. 45, p. 24-33, jan./jul, 2004.

_____. **Os direitos nas cidades e o direito à cidade**. In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION (Org.) Cidade para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet, 2010.p.89-270. Disponível em: <http://hic-gs.org/content/Cidades_para_todosHIC_PORT.pdf> . Acesso em: 27 mar. 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis,RJ: Vozes, 2001.

_____. **É a questão urbana, estúpido!** In: Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **O Estatuto da cidade periférica**. In. O Estatuto da Cidade : comentado = The City Statute of Brazil : a commentary / organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo : Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 05 -22. Disponível em: <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf> Acesso em: 28 mai. 18.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil/** Ermínia Maricato.2.ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

_____. **Para entender a crise urbana./** Ermínia Maricato – 1. Ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARTINS, José de Souza. **A dialética do método regressivo-progressivo em dois temas brasileiros: cidade e campo**. 35ª Reunião Anual da ANPOCS. MR-17 – Vinte anos sem Henri Lefebvre. 2009. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/mr-5/mr17/1279-a-dialetica-do-metodo-regressivo-progressivo-em-dois-temas-brasileiros-cidade-e-campo/file>>. Acesso em: 02 mar. 18.

MASCARO, Alysson Leandro, 1976. **Estado e forma política/** Alysson Leandro Mascaro – São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, István. **Estrutura social e formas de consciência II: a dialética da estrutura e da história**. István Mészáros. Tradução de Rogério Bettoni. São Paulo, Boitempo, 2011. 370 p.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa./** Luis Felipe Miguel. – 1.ed.- São Paulo: Editora Unesp, 2014.

_____. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, Sço Paulo, n. 100,

p. 83-118, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00083.pdf> Acesso em: 30 out. 2018

MONTEIRO, Circe Maria Gama Monteiro. **O planejamento: algumas considerações**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais Aplicadas. Nº01, vol. 1. 15 de maio de 2007.

NICOLESCU, Basarab. **Manifesto da Transdisciplinaridade**. Lisboa: Hugin, 2000

OLIVEN, Ruben George. **Urbanização e Mudança Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

PADUA, Rafael Faleiros de. **Espaços de desindustrialização na urbanização contemporânea da metrópole**. In: Carlos, A.F.A. ET AL, Crise Urbana.1. ed., 1ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**/ Carole Pateman; tradução de Luiz Paulo Rouanet. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULANI, Leda Maria. **Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil**. In: Oliveira, F.; BRAGA, R; RIZEK, C; Hegemonia às avessas. São Paulo: Boitempo, 2010.

PELOTAS, **Lei Orgânica**. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-pelotas-rs>>. Acesso em: 01 nov. 18

_____. **Lei nº 1289 de 14 de dezembro de 1963**. Cria o Conselho Municipal do Plano Diretor. Disponível em: < http://intranet.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/I_plano_diretor/I_plano_diretor.pdf>. Acesso em 31 out. 18

_____. **Lei nº 1672 de 30 de maio de 1968**. Aprova o Plano Diretor e suas diretrizes gerais e dá outras providências. Disponível em: < http://intranet.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/I_plano_diretor/I_plano_diretor.pdf>. Acesso em 31 out. 18

_____. **Lei nº 2565/80 (PDN)**, de 1º de setembro de 1980. Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: < http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/1980/Lei_n_2565.pdf>. Acesso em: 19 maio 2018.

_____. **Lei nº 5001 de 09 de dezembro de 2003**. Reestrutura o CONPLAD. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2003/501/5001/lei-ordinaria-n-5001-2003-reestrutura-o-conselho-municipal-do-plano-diretor-conplad-revoga-os-artigos-da-lei-municipal-2565-80-a-lei-n-3016-87-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 01 nov. 18

_____. **Lei nº 5.502 de 11 de setembro de 2008**. Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no município de Pelotas, e dá outras providências. http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2008/LEI5502.pdf . Acesso em: 03 nov. 18

_____. **Lei nº 6.636 de 03 de outubro de 2018.** Altera a Lei nº 5.502 de 2008, que institui o Plano Diretor Municipal. Disponível em: http://server.pelotas.com.br/interesse_legislacao/leis/2018/LEI6636.pdf . Acesso em: 03 nov. 18

_____. **Protocolo nº 6879/2017.** Disponível em: <<http://www2.pelotas.com.br/transparencia/lai/>>.

_____. **Protocolo nº 7913/2017.** Disponível em: <<http://www2.pelotas.com.br/transparencia/lai/>>.

_____. **Protocolo nº 11988/2018.** Disponível em: <<http://www2.pelotas.com.br/transparencia/lai/>>.

_____. **Relatório 6ª Conferência Municipal das Cidades.**

RANCIÉRE, Jacques, 1940 - **O ódio à democracia/** Jacques Rancière: tradução Mariana Echalar. - 1 ed. - São Paulo: Boitempo, 2014.

RECH, Adir Ubaldo, 1949 – **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental: instrumentos de planejamento/** Adir Ubaldo Rech, Adivandro Rech. – Caxias do Sul, RS: Educ, 2016. 180-200 p.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Os primórdios da Urbanização.** Campinas – Editora Unicamp, 1968.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro, a formação e o sentido do Brasil**, 1995, Companhia das Letras, 2ª ed. p. 198)

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. **Produção contraditória do espaço urbano e resistências.** A.F.A. ET AL, Crise Urbana.1. ed., 1ª reimpressão. – São Paulo: Contexto, 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 22,n.3. p. 525-544, set/dez. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/03.pdf>> Acesso em: 02 mai. 18.

RIO GRANDE DO SUL, **ADI 7003381541.** <http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>

_____. **ADI 70047980420.** Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 10 out. 18.

_____. **ADI 7005933061.** Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 10 out. 18.

_____. **ADI 70072802689.** Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 10 out. 18.

_____. **ACP 9042432-86.2018.8.** Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>> Acesso em: 10 out. 18.

ROLNIK, Raquel. Apresentação – **As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações.** In: Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013 p. 07 – 12.

_____. **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte**, Fortaleza e São Paulo/ organização de Raquel Rolnik et al – São Paulo: FAUUSP, 2018. 360 p.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**/ Raquel Rolnik. – 1. Ed. – São Paulo, Boitempo: 2015

_____. **O que é cidade?** São Paulo: Brasiliense, 1995

SANTOS, Boaventura de Sousa, 1940 – **A difícil democracia: reinventar as esquerdas**/ Boaventura de Sousa Santos. – 1ª ed. – São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva**. In. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa/ Boaventura de Sousa Santos, organizador. – 4ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos Santos. **O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros**. In: Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas/ Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 255 – 280. Disponível em: <http://observatoriodasmetrolopes.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf> Acesso em: 02 set. 18.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**/ Milton Santos. - 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

_____. 1926-2001. **O Espaço do Cidadão**/ Milton Santos. – 7. ed., 2. reimpr.- São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, 176 p.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**/ Milton Santos. – 20ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1997.

_____; UZZO, Karina. **A trajetória da Reforma Urbana no Brasil**/ Nelson Saule Júnior; Karina Uzzo. In: HABITAT INTERNATIONAL COALITION (Org.) Cidade para tod@s: Propostas e experiências pelo direito à cidade. Santiago: Ana Sugranyes e Charlotte Mathivet, 2010.p.259-270. Disponível em: <http://hic-gs.org/content/Cidades_para_todosHIC_PORT.pdf>. Acesso em: 04 jul. 18.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6ª ed. São Paulo, Malheiros, 2010.

SILVA, Marcela Simões. **Regularização Fundiária de Interesse Social: avanços e limites da Lei no 11.977/09 na garantia do direito à moradia digna**, Trabalho de Conclusão de Curso, 2015

_____; PEDROTTI, Wagner. **A cidade de tod@s na mão de poucos: a “gestão democrática” na composição do Conselho Municipal do Plano Diretor de Pelotas (2013 – 2016)**. Anais do IV Seminário de Políticas Sociais no Mercosul – SEPOME/ Políticas sociais e políticas públicas em tempos de crise globalizada./ (organizada por) César Augusto Soares da Costa; Aline Mendonça dos Santos, Renato Della Vecchia. – São Paulo./ Max, Limonada, 2018. P. 320-331. Disponível em: <<http://sepome.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2018/07/ANAIS-SEPOME.compressed.pdf>>. Acesso em: 30 out. 18

SILVA, Marcelo Dutra. **Considerações sobre as AEIAN na revisão do plano diretor de Pelotas.** Diário Popular, 2018. Disponível em: <<https://www.diariopopular.com.br/opiniao/consideracoes-sobre-as-aeian-na-revisao-do-plano-diretor-de-pelotas-130596/>>. Acesso em: 02 nov. 18.

SINGER, Paul. **Urbanização, Dependência e Marginalidade na América Latina**, in Economia Política da Urbanização. São Paulo, Brasiliense, 1972.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato/** Jessé Souza. – Rio de Janeiro: Ley, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos/** Marcelo Lopes de Souza. – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558 p.

SPAREMBERGER, Raquel; MARQUES, Carlos Alexandre. **Os “homens ocios” e o meio ambiente: desenvolvimento para quem?** Direito em Debate, v. 24, n. 43, p. 3-26, 2015. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/3121/3584>>. Acesso em: 11 dez. 2018

TABORDA, Maren Guimarães. **Participação Popular na Administração Pública: o Caso dos Planos Urbanísticos no Brasil.** In: Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, v. 20, 2006, p. 137-167. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=3&p_secao=502>. Acesso em: 11 dez. 2018.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e Democracia: Ocupações Urbanas e Luta pelo Direito à Cidade/** Thiago Aparecido Trindade – 1ª ed. – Jundiaí, SP: Paco, 2017. 300 p.

ULTRAMARI, Clovis; SILVA, Roberto Carlos Evencio de Oliveira da Silva. **Planos Diretores em linha do tempo: Cidade brasileira 1960 – 2015.** XVII ENANPUR – São Paulo, Sessão Temática 10: Perspectivas para o planejamento urbano e regional. 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.4/ST%2010.4-05.pdf>. Acesso em: 30 mai. 18.

VAINER, Carlos. **Quando a cidade vai às ruas.** In: Cidades Rebeldes. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.p. 35-40

VIEIRA, Sidney Gonçalves. **A cidade fragmentada: o planejamento e a segregação social do espaço urbano em Pelotas.** Pelotas: UFPel, 2005

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor.** 2005. 93p.

_____. **O Espaço Intra-urbano.** São Paulo: FAPESP, 1996.

_____. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (org.). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp. 1999

VIZZOTO, Andrea Teichmann. **A recuperação de mais-valias urbanas e os eventos esportivos.** In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; PAGANI, Elaine Adelina; SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelato. (Org.) Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade – II Congresso de Direito Urbano – Ambiental. Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Municipal, 2011.

WOOD, Ellen Meiksins, 1942. **Democracia contra o capitalismo: a renovação do materialismo histórico**/ Ellen Meiksins Wood; tradução Paulo Cezar Castanheira. – São Paulo: Boitempo, 2011.

ANEXOS

Anexo 01 – Representante do SINDUSCON no CONPLAD durante a gestão de 2013-2015 é nomeado Secretário de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana no ano de 2017.



Município de Pelotas
Conselho do Plano Diretor – CONPLAD

**REUNIÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR
CONPLAD**

GESTÃO 2012/2013/2014/2015
(conforme resolução 01/2014, de 27 de janeiro de 2014)

Ata nº 007 /2015

Representante da Comissão de Coordenação (SGCMU): Gilberto Cunha
Secretária: Arqª. Ana Helena Marques di Primio (SGCMU)

Data: 05 de outubro de 2015.

Local: Auditório do CAPA – Centro Administrativo Prof. Araújo

Aos cinco dias do mês de outubro do ano de 2015, reuniram-se no Auditório do CAPA - Centro Administrativo Prof. Araújo, os membros do Conselho Municipal do Plano Diretor – CONPLAD abaixo assinados, estando representadas as entidades conforme lista de presenças anexa. Deu-se por início a reunião, conduzida pelo representante da Comissão de Coordenação (SGCMU) Gilberto Cunha, que tendo verificado o quórum, dá seguimento à reunião. **1º Informe:** Secretário da SGCMU, Gilberto Cunha diz que irá publicar o edital de eleição do CONPLAD como CONCIDADE. Maria Regina questiona se a formação de CONCIDADE e CONPLAD são as mesmas. Ficou decidido que continua CONPLAD, pois CONCIDADE irá alterar alguns conselhos.

Horário das Reuniões – Foi aceito por todo quórum a alteração do dia das reuniões do CONPLAD, serão na 2ª quarta – feira de cada mês, as reuniões oficiais, às 9:45 horas, no CAPA.

Medidas Mitigatórias – Gilberto relata que a SGCMU recebeu algumas propostas por escrito, referente à Medidas Mitigatórias e Compensatórias. SINDILOJAS declarou estar de acordo com a proposta da Prefeitura. Maria Regina faz algumas observações na proposta do SINDUSCON, salienta a falta de um conceito para Mitigação e Compensação, assim como proprietário e empreendedor. Gilberto explica que a secretaria não analisou as propostas e que os conceitos existem, será revisado no momento da análise. **Apresentação das Diretrizes Urbanísticas do prolongamento do perímetro urbano** – Guto explicou a proposta do prolongamento do perímetro urbano, inclusive com alteração de 2 quilômetros para 500 metros, pois o aumento para 2 Km foi sem critério. Marcelo (SINDUSCON) perguntou sobre a possibilidade de extensão do Sítio Floresta. Guto diz que não existe esta proposta, sendo inviável aumentar o Perímetro Urbano de acordo com os empreendimentos, ainda salienta que as áreas continuam pagando INCRA ao invés de pagamento do IPTU. A intensão das diretrizes do projeto do Eixo Sul é evitar o conflito de indústria e residência. A duplicação da BR 116 proporcionou o aumento da área para 1 km. A estrada do Monte Bonito marca divisão de Distrito Industrial e Misto. Jacques diz que a Lei de alteração do perímetro urbano para 2 quilômetros, foi alterada em 2012, se acontecer alteração novamente, a Prefeitura poderá ter problemas com proprietários, que na época, compraram áreas para investimento. Carlos questiona se há problema técnico no aumento de área do Perímetro alteração do perímetro sem avaliação de uma equipe técnica da Prefeitura, até mesmo restrições, como ampliar o perímetro após o preenchimento dos espaços vazios. Jacques diz que os valores altos dos vazios urbanos, inviabilizam os empreendimentos de habitações populares. Aprovado por unanimidade a extensão do Monte Bonito, conforme a Lei em vigor, mantendo o prolongamento de 2 quilômetros. **Eleição do CONPLAD** – Foi aprovado o edital da Eleição do CONPLAD. Os candidatos deverão entregar a documentação na SGCMU, até dia 23 de outubro, a votação acontecerá dia 12 de novembro de 2015. **Assuntos Gerais** – Foi questionado o novo trânsito na Avenida Bento Gonçalves. Guto explicou o projeto e a enquête realizada no site da Prefeitura, a qual questiona se deve existir estacionamento na Avenida. Esta solenidade foi encerrada às 11:30h e eu, Ana Helena di Primio, secretária do Conplad, lavrei a presente ata que é assinada por mim e pelos demais Conselheiros presentes a secção.

Ana Helena di Primio - Secretária	Gilberto Cunha – Coordenador do CONPLAD
Marcelo Moreira – SINDUSCON	Nairo Caldeira Junior - CEF
Lilia Klein – SINDILOJAS	Daniel Medina Curi Hallal - CDL
Roger Lima Lange - SEST/SENAT	Carlos Alberto Folharini - AEAP
Maria Regina Betemps - SECOVI	Luiz Augusto King – SGCMU
Paulina von Laer – SECULT	Ana Maria Moreira Hallal – SANEP
Pedro Satte Alam de Oliveira – CIPEL	Jacques Revdams - SINDUSCON



GAÚCHA

Paula Mascarenhas anuncia secretariado em Pelotas

Foram criadas três novas secretarias, mas apenas um cargo de primeiro escalão foi gerado

🕒 22/12/2016 08h12min Atualizada em 22/12/2016 - 08h21min

Secretarias Municipais:

Planejamento e Gestão: Paulo Morales (PSDB), engenheiro civil

Saúde: Ana Costa (servidora de carreira), fonoaudióloga

Assistência Social: Luiz Eduardo Longaray (PMDB), advogado

Educação e Desporto: Arthur Corrêa (PTB), engenheiro-agrônomo

Cultura: Giorgio Ronna (PPS), graduado em Letras

Qualidade Ambiental: Felipe Perez (PSD), analista de sistemas

Obras e Pavimentação: Erni Gehling (PRB), engenheiro civil

Serviços Urbanos e Infraestrutura: Jeferson Dutra (PSDB), engenheiro mecânico

Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana: Jacques Reydams (PP), engenheiro civil

Fonte: Ata disponibilizada pelo protocolo 6879/17; www.gaucharbs.com.br

Anexo 02 – Associação Parque Una e os condomínios fechados para a população de alta renda



Fonte: www.idealiza.com.br/parqueuna

Anexo 03 – Convocação para processo de revisão do Plano Diretor



Município de Pelotas
Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana – SGCMU
Conselho do Plano Diretor - CONPLAD

CONPLAD
Gestão 2015/2017

CONVOCAÇÃO PARA REUNIÕES CORREÇÕES DO PLANO DIRETOR

- 1) 29.06.2016 – As entidades deverão enviar por email arquivo com sugestões, ou concordância, das alterações e correções do III Plano Diretor ;
- 2) 06.07.2016 - Reunião para debate e início do processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor;
- 3) 13.07.2016 - Reunião para continuidade do debate e processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor;
- 4) 20.07.2016 - Reunião para continuidade do debate e processo de aprovação das alterações do III Plano Diretor;

Horário das reuniões: das 13:30 às 18:00

Observações:

- 1- Acontecendo conclusão do processo de aprovação, antes das 3 reuniões agendadas, automaticamente as reuniões subsequentes para este fim, estarão suspensas.
- 2- O artigo concluído na reunião, não entrará em pauta para reunião posterior.

Fonte: Ata disponibilizada pelo protocolo 6879/17

Anexo 04 – Aprovação de condomínio na Avenida Bento Gonçalves dias após as revisões do III Plano Diretor ser aprovadas na Câmara, permitindo a construção de empreendimentos sem altura mínima e questionamento pelo Conselho de Cultura.

Plano Diretor viabiliza nova Boca do Lobo

Câmara dos Vereadores aprova mudança na legislação e Pelotas poderá dar início no projeto que visa modernizar o estádio

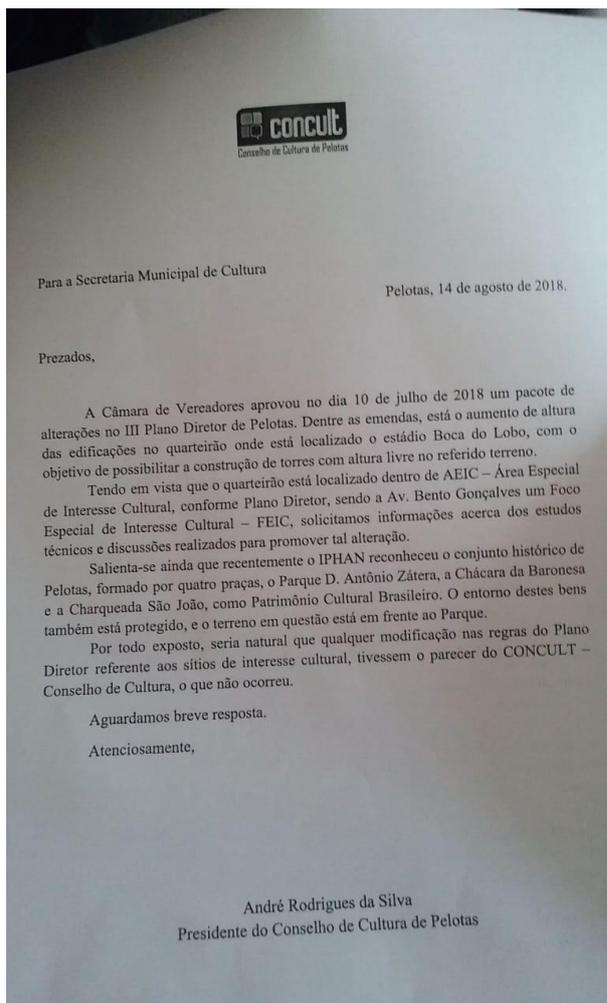


10 de Julho de 2018 - 19h45

[Corrigir](#)



Fonte: Diário Popular, 2018.



Fonte: Conselho de Cultura de Pelotas, 2018.

Anexo 05 - Entrevista da Prefeita de Pelotas após a aprovação da revisão do III Plano Diretor, alegando que foi um processo com ampla participação

Cidade

Prefeita sanciona atualização do Plano Diretor

Necessidade de ajustar as regras da vida da cidade gerou debates técnicos e audiências públicas



04 de Outubro de 2018 - 15h16

[Corrigir](#)

A+

A-

Por: **Redação**

web@diariopopular.com.br

A atualização do Plano Diretor de **Pelotas** foi sancionada pela prefeita Paula Mascarenhas (PSDB), por meio do projeto de lei 7.784/2017, aprovado pelo Poder Legislativo. A matéria traz ajustes e adaptações ao Plano em vigor desde 2008. “O Plano Diretor é uma das leis mais importantes para organizar a cidade — e planejar seu futuro. Ele direciona para o crescimento organizado e com o devido planejamento”, afirmou a prefeita.



Mudanças. Ajustes aprovados têm como meta ajudar a organizar a cidade (Foto: Jô Folha - DP)

O Plano Diretor é o instrumento que determina a política urbana do município e foi instituído pela Constituição de 1988. A dinâmica do crescimento da cidade exigia ajustes e, para tanto, realizaram-se sucessivas reuniões do corpo técnico da Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU) e da Comissão Técnica do Plano Diretor (CTPD). As correções, reavaliações e inserções foram analisadas pelo Conselho do Plano Diretor (Conplad), órgão multidisciplinar que representa a sociedade, e pelo Conselho de Proteção Ambiental (Compam). A população participou nas audiências públicas promovidas pela Câmara de Vereadores.

“Havia necessidade da atualização e foi promovida uma grande discussão entre os envolvidos com a realidade urbanística. A população e as pessoas diretamente interessadas puderam participar”, comentou a prefeita ao sancionar a atualização.

Os ajustes no Plano Diretor também atendem a mudanças instituídas por legislações, principalmente federais, promulgadas depois de 2008, além de fatores que surgiram na vida da cidade nos últimos dez anos.