DEMOCRACIA E INCLUSÃO: NOVOS MARCOS PARA O PLANEJAMENTO E AS POLÍTICAS URBANAS NO ÂMBITO LOCAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988[1]

FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL[2]
RICARDO CARNEIRO[3]
LUCAS MILHER GREGO TEIXEIRA[4]

Resumo: Este artigo estuda os novos marcos que reenquadram o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local no Brasil contemporâneo, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e avanços subsequentes. A discussão introdutória referencia a problemática urbana brasileira e os padrões antecedentes do planejamento urbano no País, especificamente a partir dos planos diretores e congêneres. A seção seguinte identifica e analisa os avanços cunhados na CF/1988, no Estatuto da Cidade e, mais recentemente, nas resoluções do ConCidades, que reorientam as políticas, o planejamento e a gestão urbanas, apontando-se, também, alguns limites e contradições observados em sua arquitetura institucional. Posteriormente, apresenta-se, em caráter ilustrativo, um panorama dos desdobramentos dos referidos avanços no âmbito local, a partir dos novos planos diretores municipais. As considerações finais sintetizam aspectos marcantes da argumentação construída, salientando o desafio imbricado na efetiva incorporação das inovações institucionais pelas municipalidades.

Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 12, n. 18, p. 127-163, jan./jun. 2010

[1] O artigo apresenta reflexões iniciais no âmbito de duas pesquisas associadas a Bolsas de Incentivo à Pesquisa destinadas a pesquisadores estaduais – "Dimensões territoriais da pobreza e marcos normativos das políticas de inclusão" e "Território, pobreza e inclusão socioespacial na RMBH", respectivamente os pesquisadores Flávia P. D. Brasil e Ricardo Carneiro –, financiadas pela Fapemig no bojo do projeto "Pobreza, exclusão e inclusão na RMBH".

[2] Mestre e Doutoranda em Sociologia, Professora e Pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

[3] Doutor em Ciências Humanas, Professor e Pesquisador da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

[4] Graduando em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Palavras-chave: democracia; inclusão social; política urbana; plano diretor; Estatuto da Cidade.

Abstract: The paper explores the new legal references that constitutes a framework for local urban planning and policies in contemporary Brazil, starting from Federal Constitution of 1988 (CF/1988) and following the subsequent progresses. As an introductory approach, it references the Brazilian urban issues and the previous patterns of the urban planning in the country, especially concerning the cities master plans and similar tools. The second section identifies and analyzes the innovations in CF/1988, in the Statute of the City and, more recently, in the normative resolutions of the National Council of Cities, that reorient urban policies, planning and management. Also identifies some limits and contradictions observed in their institutional design. The following section offers a view of the institutional arrangements at the local level that may be associated to the referred innovations, such as the new municipal master plans. The final considerations synthesize outstanding aspects of the argument, pointing out the challenge involved in the effective incorporation of the institutional innovations for the municipalities.

Key words: democracy; social inclusion; urban policy; municipal master plan; Statute of the City.

Introdução

As políticas urbanas, o planejamento e a gestão das cidades trazem à discussão, necessariamente, os problemas apresentados pelos Municípios brasileiros oriundos do processo histórico de urbanização, que tem sido objeto de reflexão de ampla literatura (ROLNIK, 1997; RIBEIRO e SANTOS JUNIOR, 1997; VILLAÇA, 1999; SOUZA, 2002; MARICA-

TO, 2000 e 2001). Com um padrão de urbanização rápido e intenso, o País chegou ao final do século XX com mais de 81,2% da população urbana (IBGE, 2001). Nos moldes típicos dos países periféricos, para além da rapidez do processo, outras características se evidenciam no quadro socioespacial. A urbanização brasileira é marcada pelas desigualdades socioeconômicas e por processos de exclusão que se entrecruzam no território, nas diferentes escalas. Ela se caracteriza pela impossibilidade de acesso ao solo urbano e moradia por parte expressiva da população e pelo alto grau de informalidade de ocupação; pela magnitude da pobreza e da precariedade das condições de vida dos segmentos vulnerabilizados; pelo comprometimento ambiental, entre outros problemas mais recentes, como as espacialidades defensivas e segregadoras dos condomínios fechados, destituídas de urbanidade.

Esses traços gerais, que conformam déficits de inclusividade, decorrem de padrões históricos de planejamento e intervenção estatal, o que inclui a omissão, bem como da atuação dos demais agentes da sociedade, com destaque para os segmentos vinculados ao setor imobiliário, que, por meio de condutas de natureza especulativa, em muito contribuíram para o quadro problemático e desigual das cidades brasileiras. O que se quer salientar é que a ação do poder público não foi capaz de impor direcionamentos objetivos aos processos societais que moldam a dinâmica urbana do País, tendo em perspectiva a construção de cidades socialmente mais justas e equilibradas, nas quais as oportunidades de acesso a condições de vida digna não se restrinjam aos segmentos mais ricos da população, a expensas dos segmentos mais pobres e vulneráveis.

O planejamento é convencionalmente entendido como instrumento de racionalização do processo decisório relativo à forma de organizar e desenvolver as tarefas e os eventos concernentes à implementação de qualquer empreendimento

ou conjunto de atividades de maior complexidade. Sua aplicação no âmbito da administração pública, bastante difundida no período contemporâneo, espelha os efeitos de dois fenômenos principais que tipificam a moderna sociedade capitalista. O primeiro tem a ver com o progressivo alargamento do escopo da intervenção estatal e sua concomitante complexificação, que se combinam para tornar a atividade governativa cada vez mais exigente quanto à capacidade de formular, monitorar e avaliar políticas públicas, o que confere saliência ao uso do instrumental analítico da planificação na condução das ações de governo. O segundo guarda relação com o incremento do controle exercido pela sociedade sobre o Estado, por meio de mecanismos político-institucionais diversos, acentuando a imperatividade de os governos fazerem "escolhas certas", seja no tocante à definição dos objetivos priorizados na agenda pública, seja no que concerne a como alcançá-los (CARNEIRO, 2004). Isso posto, pode-se afirmar que o planejamento governamental cumpre uma dupla finalidade, contribuindo, de um lado, para a melhoria no desempenho das ações da administração pública, convergente com a ideia de eficiência, e, de outro, angariando sustentação político-institucional para essas ações com a sociedade, convergente com a ideia de legitimidade.

Adotando-se uma perspectiva histórica, nota-se que o uso do planejamento na administração pública aparece estreitamente associado à ampliação do papel desempenhado pelo Estado na economia[5]. Os primeiros movimentos mais incisivos nessa direção começam a tomar forma no contexto da crise econômica mundial dos anos 1930, cuja principal referência é o conjunto de ações consubstanciadas no "New Deal" – resposta do governo americano, de inspiração keynesiana, à depressão que assolou a economia do país à época. O momento marcante na trajetória do planejamento governamental, contudo, se dá com a hegemonia conquistada pelo pensamento keynesiano e sua defesa do intervencio-

[5] Conforme Lafer (1975: 9), "o planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente, mesmo em países socialistas. Assim, a ex-União Soviética adotou o primeiro plano quinquenal apenas em 1929 e era o único país que usava o planejamento de maneira sistemática".

nismo estatal na promoção do desenvolvimento econômico e na melhoria do bem-estar social, ocorrida no pós-guerra (HIRSCHMAN, 1996; CARNEIRO, 2004). Tal hegemonia sancionou a prática da atividade planejadora na esfera estatal como forma de assegurar a consistência técnica e, com ela, a eficiência e a eficácia no desenho das políticas públicas e em seu gerenciamento.

Introduzido no mundo capitalista pelos países desenvolvidos, o planejamento se dissemina pelos países da América Latina em meados da década de 1950, incluindo o Brasil[6], "onde sua utilização passa a representar uma peça central no esforço de industrialização da economia comandado pelo Estado" (CARNEIRO, 2004, p. 48). Trata-se, mais especificamente, da vertente planejadora que Friedman (1991) designa como "análise de políticas", caracterizada formalmente pelo uso do conhecimento científico, com forte apoio na estatística, tendo em vista o incremento da racionalidade técnica no processo de tomada de decisões no campo econômico e social. Enquanto perdura o esforço industrializante do governo brasileiro, a aplicação do planejamento se traduz na formulação tanto de planos econômicos globais como de planos e programas setoriais e regionais, incorporando, ao longo do processo, crescentes refinamentos metodológicos. Esses refinamentos acentuam o viés tecnocrático que tipifica o planejamento governamental então praticado no País, em que a elaboração de "diagnósticos compreensivos", abrangentes e exaustivos, da realidade na qual se pretende intervir tende a se sobrepor, frequentemente, à preocupação com a definição clara dos objetivos e metas a serem alcançadas e dos meios adequados para alcançá-los.

Da perspectiva urbana, o planejamento reflete também o escopo e a natureza das políticas adotadas pelo poder público. Na revisão crítica que faz dos planos diretores e similares empregados no País ao longo do século XX, Villa-

[6] Os primeiros experimentos com o planejamento econômico no Brasil, como mostra Kon (1999: 15), "datam da década de 1940 (...), resumidos no Relatório Simonsen (1944/45), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942/1943), da Missão Abbink (1948) da Comissão Mista Brasil-EUA (1951/1953), e no Plano Salte (1946)".

ça (1999) destaca a prevalência, até a década de 1930, das premissas do urbanismo higienista ou sanitarista, que trazem a marca dos planos de embelezamento. É naquela década que se elaboram os primeiros "planos diretores" nas grandes cidades brasileiras, com o cunho eminentemente físico-territorial, consoante uma abordagem técnica focada no ordenamento do uso e ocupação do solo, que irá prevalecer até o final da década de 1950. Entre os anos 1960 e 1980, com a criação de estruturas governamentais voltadas para intervenções na questão urbana[7], os chamados "planos locais de desenvolvimento integrado", ancorados na perspectiva do planejamento compreensivo, tornam-se objeto de fomento por parte do governo federal (VILLAÇA, 1999; COSTA, 2008), constituindo-se na principal manifestação do planejamento daquele período. No entanto, por uma conjunção de fatores variados, como a escassa ou nula autonomia municipal e o lapso entre diagnósticos e possibilidades de intervenção, entre outros, essas iniciativas, além de pouco abrangentes[8], não se mostram bem-sucedidas, pouco contribuindo para a coordenação das políticas endereçadas às cidades e seu gerenciamento.

O cenário amplamente favorável ao ativismo estatal na economia começa a ser erodido ao final dos anos 1960. A perversa combinação de estagnação produtiva, inflação e desempregos ascendentes, somada ao crescente endividamento dos governos, que se espraia pelas diversas economias capitalistas desenvolvidas em meados dos anos 1970, solapa a hegemonia do pensamento keynesiano, que é deslocado pela revitalização da ortodoxia neoclássica e pelo monetarismo, sob o rótulo genérico do neoliberalismo. Esse movimento alcança o Brasil nos anos 1980, trazendo, em seu bojo, a percepção do esgotamento do modelo de industrialização conduzido pelo Estado (CARNEIRO, 2004), o que se faz acompanhar do progressivo sucateamento do aparato estatal de planejamento nas diferentes esferas de governo.

[7] Cabe citar aqui a criação, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).

[8] Conforme Costa (2008: 68), "de um total de quase cinco mil municípios, somente 281 foram objeto de planos locais integrados no período de meados dos anos 1960 a 1973 (...). Outros 76 estavam em elaboração naquele ano, totalizando 357 planos de desenvolvimento local integrado".

A debacle do modelo de planejamento construído pelo País no pós-guerra, contudo, não significa a "falência" geral do planejamento aplicado à administração pública. Depois da proliferação de "planos e programas de estabilização" na década de 1980, cujo reiterado fracasso contribui para corroer ainda mais a credibilidade e, com ela, a legitimidade da atividade planejadora, assiste-se à "reabilitação" do planejamento governamental por força da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que o vincula à elaboração da programação orçamentária (CARNEIRO, 2004). Tal processo reflete a centralidade crescentemente atribuída ao controle e disciplinamento dos gastos públicos, tendo em vista a busca do equilíbrio fiscal como requisito para a estabilidade monetária. Rompe-se, dessa forma, com o padrão de planificação anteriormente vigente no País, que se caracterizava pela ausência de uma preocupação mais efetiva com a implementação das ações e atividades planejadas, notadamente no que se refere à provisão dos meios para seu financiamento. De peça de ficção, o orçamento público se transforma num instrumento que potencializa um controle institucional mais sólido sobre os governos, restringindo sua autonomia decisória referente à definição da agenda pública e, consequentemente, ao que planejar.

Assim como ocorre com o planejamento governamental em sentido amplo, a CF/1988 também reposiciona o planejamento urbano. Se, no primeiro caso, o processo é informado por princípios de responsabilidade fiscal, atendendo a propósitos de equilíbrio orçamentário e estabilidade monetária, no segundo, o processo é informado por uma pletora de princípios, envolvendo a expansão dos direitos de cidadania, a descentralização e a democratização da atividade política. São princípios que conduzem a um papel ampliado para as municipalidades, notadamente no campo das políticas sociais, ao mesmo tempo em que apontam para uma maior responsividade política dos governantes em face

das demandas e dos interesses da população. Nos termos postos no Texto Constitucional – reforçados, mais adiante, pelo Estatuto da Cidade –, cabe ao planejamento urbano e, mais especificamente, ao plano diretor, instrumentalizar as administrações locais com vistas a dar respostas satisfatórias aos problemas socioespaciais recorrentes na realidade das cidades brasileiras, articulando intervenções no campo da regulação da ocupação e uso do solo urbano, da habitação e do saneamento ambiental, entre outras. Trata-se de superar problemas salientes na prática histórica do planejamento urbano no País, como o estabelecimento de padrões ideais e inadequados para o ordenamento da dinâmica socioespacial das cidades, descolados da realidade local, especialmente ao não considerarem a "cidade informal" (MARICATO, 2000), e a dissociação entre planejamento e gestão (SOUZA, 2000; MARICATO, 2001).

Esse reposicionamento do planejamento urbano determinado pela CF/1988 faz um nítido contraste com a situação prevalecente no período imediatamente anterior à sua promulgação, tipificada, conforme Villaça (1999), pela elaboração de "planos de diretrizes" ou do que o autor denomina de "planos sem mapas", os quais conformam um conteúdo abrangente e vago, de difícil operacionalização. O Texto Constitucional não apenas reveste o planejamento de caráter sistemático, como também alarga o espectro das políticas urbanas, remetendo sua articulação ao plano diretor. Ao lado disso, redefine a forma de sua elaboração, no sentido de uma abordagem de conotação política e, portanto, conflitual, como normalmente o são os múltiplos processos que corporificam a vida urbana. A politização da atividade planejadora pode ser percebida na tendência de formulação de planos diretores participativos, que se consolida nos anos 1990.

Colocadas algumas características que tradicionalmente balizaram as práticas de planejamento governamental

no País, o argumento deste artigo é que, a partir da CF/1988 e da legislação posterior, constituem-se novos marcos e premissas que reenquadram as práticas de planejamento urbano e o instrumento do plano diretor. Nos termos dessas referências, não se trata de um novo "modelo" de planejamento, na medida em que se desvencilharia do tecnocratismo como elemento central, mas de uma nova lógica de elaboração, que se norteia pelas possibilidades de democratização do planejamento e pelo horizonte de inclusão social que lhe é atribuído.

Uma perspectiva estritamente realista e cética das práticas que têm ocorrido no âmbito local no campo do planejamento e da gestão urbana certamente apontaria para as dificuldades, os limites e as contradições desses processos, como a elaboração dos novos planos diretores, os quais, obviamente, não se podem desconsiderar. Contudo, numa perspectiva afinada com os debates contemporâneos no campo da teoria democrática, as inovações e os avanços introduzidos na legislação que, em parte, podem ser atribuídos aos atores coletivos societários, constituem um novo mapa normativo nucleado pela inclusão e democratização das relações entre Estado e sociedade. Conformam um terreno de experimentação e de aprendizagens democráticas no âmbito do poder local, convergente com a noção de planejamento que Friedmann (1998) designa como aprendizagem social.

A análise empreendida compreende, além dessa discussão introdutória, duas seções principais. Na primeira delas, procede-se à identificação e ao exame dos avanços cunhados na CF/1988, no Estatuto da Cidade e, mais recentemente, nas resoluções do ConCidades, que reorientam as políticas, o planejamento e a gestão urbanas, apontando-se também alguns limites e contradições em sua arquitetura institucional. Na segunda, apresenta-se, em caráter ilustrativo, um panorama dos desdobramentos das inovações institucio-

nais introduzidas no gerenciamento das cidades, com base nos planos diretores municipais. As considerações finais sintetizam aspectos centrais do argumento analítico construído, enfatizando os desafios que se colocam no tocante à efetiva incorporação, pelas municipalidades, dos avanços postos na legislação.

O processo de redemocratização e o reenquadramento das políticas urbanas locais na CF/88

O ambiente de redemocratização do País ao longo da década de 1980 pode ser considerado um período de construção das agendas e de redefinição dos marcos institucionais das políticas nacionais, em especial no campo social. Nesse contexto, afirmam-se a mobilização e a atuação da sociedade civil, que constituiu frentes de ação sob diversas formas e a partir de diversas bases – associações profissionais, movimentos sociais, redes de atores organizados, entre outros –, com plataformas de cunho democratizante e voltadas para a inclusão e ampliação dos direitos de cidadania. Nesse sentido, entre outros autores[9], Dagnino (2002) destaca a possibilidade de trânsito de projetos forjados no âmbito da sociedade civil para os domínios institucionais, que ocorreu naquele período.

[9] Santos e Avritzer (2000); Avritzer e Pereira (2002); Brasil (2004, 2005); Menicucci e Brasil (2005).

A Assembleia Nacional Constituinte representou uma oportunidade política fundamental de canalização dos projetos e reivindicações societárias, em especial a partir da possibilidade de apresentação de emendas populares. Para além da retomada dos direitos civis e políticos subtraídos no regime autoritário, destacam-se mobilizações em torno de propostas da ampliação dos direitos sociais; da descentralização e autonomia municipal; e da democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, sobretudo por meio de mecanismos e canais que incorporam dimensão participativa da democracia. Esses aspectos constituem eixos fundamentais

de avanços constitucionais que redesenham os marcos das políticas públicas no País e reenquadram o planejamento urbano e a gestão local.

Um primeiro eixo de avanço da CF/1988 consiste no alargamento do rol dos direitos sociais[10], determinado pelo art. 6°, que inclui em 2000 o direito à moradia[11]. Além dos direitos constituídos no referido artigo, deve-se notar que cultura, patrimônio cultural e meio ambiente também são referidos como direitos, respectivamente, nos arts. 225, 215 e 218. O viés de inclusão social do Texto Constitucional reafirma-se no conjunto da legislação infraconstitucional, que constitui as balizas para as políticas sociais a partir dos anos 1990[12]. De antemão, ressalta-se que, no caso da política urbana, o Estatuto da Cidade só veio a ser aprovado em 2001; no caso das políticas de habitação de interesse social, ainda mais tarde, em 2005[13].

Um segundo eixo fundamental de avanços na CF/1988 refere-se à descentralização, que se expressa inclusive nos arranjos previstos na legislação infraconstitucional mencionada, colocando em relevo a centralidade conferida aos municípios na gestão e implementação das políticas sociais. Mais além, o cunho fortemente descentralizador da Carta Constitucional evidencia-se na afirmação dos municípios como entes federados, na ampliação da autonomia política, fiscal e administrativa que lhes é atribuída nos arts. 29 e 30 e no alargamento de seus papéis e competências expressos ao longo do texto.

O caráter descentralizado do federalismo brasileiro aprofunda-se mediante os arranjos estabelecidos no conjunto da legislação das políticas sociais aprovada nos anos 1990 e no Estatuto da Cidade, que será adiante abordado. Com isso, faz todo sentido, no caso brasileiro, a asserção de Brugué e Gomà (1998) de que os governos locais contemporâneos têm assumido centralidade na promoção do bem-estar so-

[10] "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".

[11] Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

[12] Respectivamente a Lei Federal nº 8.080, de 1990 (SUS); a Lei Federal nº 8.742, de 1993 (Loas, que institui o Suas); a Lei Federal nº 8.069, de 1990 (ECA); e a Lei Federal nº 9.394, de 1996 (LDB).

[13] Respectivamente, a Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e a Lei nº 11.124, de 2005 (SNHIS).

cial, assumindo novos e ampliados papéis, com a complexificação de suas agendas políticas. De fato, podem-se identificar estudos que têm procurado mapear os novos papéis e agendas dos governos locais, conformadores de experiências inovadoras (FARAH, 1997; BRASIL, 2007; BRASIL e CARNEIRO, 2010). Ao lado desses estudos, também se fazem abordagens que problematizam o processo de descentralização e os limites, na prática, da autonomia municipal. Entre outras questões que têm sido levantadas pela literatura, Carneiro e Brasil (2007) sugerem as enormes dificuldades de os governos locais realizarem suas atribuições, especialmente em virtude dos arranjos tributários, considerada a expressiva heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto ao seu porte e base econômica. Por sua vez, Pires (2004) problematiza as ambiguidades no plano de definição de competências entre os entes federados, notadamente a imposição de matrizes ou padrões de intervenção por parte da União, que inibe a criação de soluções próprias pelos municípios, apontando a dificuldade de adaptação da realidade local à normatividade nacional.

Um terceiro eixo de inovação, de natureza mais estrutural, refere-se à incorporação de elementos de democracia participativa, seja por meio da referência ou previsão de mecanismos de participação da sociedade – iniciativa popular de projetos de lei, ação popular, mecanismos de democracia direta como plebiscito e referendo –, seja por meio da previsão da participação nas políticas públicas e no planejamento municipal[14]. Nessa linha, pode ser observada a multiplicação no contexto brasileiro, desde os anos 1990, de instâncias locais de participação, com destaque para os conselhos municipais. Mais especificamente no campo estrito das políticas urbanas, os avanços no Texto Constitucional têm sido atribuídos, em larga medida, à atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no período de redemocratização do País.

[14] São inúmeras as referências ao longo do Texto Constitucional, nos artigos que se referem aos campos de políticas setoriais. Por exemplo, no art. 198, referente à saúde, e no art. 204, relativo à assistência social, tem-se, como diretriz, a participação da comunidade; o art. 29 prevê a cooperação das associações no planejamento municipal.

O MNRU configurou uma ampla frente aglutinando bases sociais distintas, movimentos por moradia, redes de associações de moradores, entidades sindicais e profissionais e Organizações Não Governamentais (ONGs), que remete ao formato de rede. Essa configuração, que também pode ser observada em outras frentes atuantes no período, representa uma novidade no que se refere às formas de ação coletiva[15]. O referido movimento apresentou à Assembleia Constituinte uma emenda popular com 161 mil assinaturas, nucleada em torno dos princípios do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão das cidades, que constituem pilares da plataforma de reforma urbana. Sua ação no período deu-se mediante petições, mobilizações e caravanas a Brasília, ao lado da atuação nos canais institucionais parlamentares (BRASIL, 2004). A emenda popular mencionada foi assimilada parcialmente em dois artigos constitucionais referidos à política urbana, os arts. 182 e 183.

Em relação à política e ao planejamento urbanos, de forma geral, podem ser apontados avanços no Texto Constitucional relativos à ampliação das competências e atribuições municipais e ao papel central reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana. A CF/1988 atribui ampla autonomia legal na área às municipalidades, ressalvadas as competências e responsabilidades para os demais níveis de governo referentes à produção de normas gerais e à cooperação conjunta na oferta de políticas públicas. O Texto Constitucional avançou, também, na indicação da participação cidadã, especialmente no âmbito do art. 29.

O art.182 vincula a política de desenvolvimento urbano executada pelo governo municipal ao objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes." Tal artigo enquadra o plano diretor como instrumento básico de política urbana,

[15] Por exemplo, o Movimento de Reforma Sanitária, abordado por Menicucci e Brasil (2005). Em Teixeira (2000), tem-se um levantamento dos diversos movimentos, redes e fóruns atuantes nas décadas de 1980 e 1990. Esses novos atores convergem com as asserções de Cohen e Arato (1992) em relação às formas contemporâneas de ação coletiva, pautadas por orientações e lógicas de atuação voltadas tanto para influir nos domínios institucionais quanto para os processos de construção de identidades e de cunho mobilizatório.

na forma de uma lei, ao requerer sua aprovação pela Câmara Municipal. Prevê sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes. E referencia, ainda, a função social da propriedade, já enunciada como princípio no art. 5°, associada às exigências postas no plano diretor. O art. 183 constitui um avanço para a inclusão das áreas informais da cidade, notadamente as favelas e assentamentos similares, ao tratar do instrumento do usucapião urbano para áreas de até 250m² utilizadas para fins de moradia, e denota a consideração com questões de gênero, ao enunciar que o título pode ser concedido ao homem ou à mulher.

A CF/1988, contudo, deixou, para regulamentação posterior, inúmeras questões que, em parte, podem ser associadas à natureza conflitual dos diferentes interesses em cena, implicando, na prática, a manutenção do *status quo* e o caráter inconcluso e ambíguo do modelo de descentralização brasileira. No caso da política urbana, pode-se supor o escopo de conflitos mais expressivos, na medida em que envolvem o direito à propriedade[16]. É o que sugere a longa tramitação da legislação que regulamenta a política urbana (Estatuto da Cidade), a qual irá se estender até 2001, ao contrário da legislação relativa às políticas sociais, promulgada nos anos 1990. Tal fato implicou óbices à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e foi responsável pela leniência das esferas de governo no caso das competências e atribuições compartilhadas[17]. No entanto, mesmo nesse ambiente de arranjos contraditórios e de constrangimentos para o efetivo exercício da autonomia municipal, os governos locais de perfil mais progressista afirmaram-se, ao longo dos anos 1990, como pontas de inovação, conformando novas linhagens nas políticas urbanas e no planejamento (BRASIL e CARNEIRO, 2010).

Nesse cenário de desenvolvimento e inovação institucional, o MNRU rearticulou-se como Fórum Nacional de

[16] A partir do estudo comparativo das políticas urbanas e de saúde, pode-se remeter ao escopo de conflitos mais expressivos no campo das políticas urbanas o cunho de atuação mais institucional do Movimento de Reforma Sanitária, bem como o estabelecimento de alianças de espectro mais amplo que este efetuou.
Outro possível argumento seria que, nas reformas da saúde e da assistência (em relação à moradia), os atores teriam conseguido maior visibilidade e adesão às suas ideias e propostas no Estado e na sociedade. (MENICUCCI E BRASIL, 2005)

[17] Brasil e Carneiro (2010) notam ainda que nos anos 1990, seguindo tendências globais, as intervenções públicas na área social são reduzidas. No País, a atuação federal resume-se a uma agenda minimalista, marcada pelo recuo

Reforma Urbana (FNRU), ampliando suas bases, e passou a atuar em processos de elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores de grandes cidades brasileiras. O percurso de negociação e aprovação do Estatuto da Cidade, que se alonga por mais de 12 anos, envolveu um esforço significativo desses atores organizados. No trajeto, as propostas do FNRU relativas ao direito à cidade foram assimiladas, mas não integralmente, em virtude dos conflitos e interesses dos setores imobiliários.

no campo das políticas urbanas. O rearranjo institucional efetuado conferiu a esse campo um espaço marginal da estrutura ministerial, na forma de uma secretaria vinculada diretamente à Presidência da República – a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (Sedu) –, com autonomia, estrutura e recursos bastante limitados.

O Estatuto da Cidade: novas balizas para as políticas urbanas, o planejamento e a gestão das cidades

Nesta seção, apontam-se os eixos e elementos de avanço determinados pelo Estatuto da Cidade, desembocando-se no reenquadramento do instrumento do plano diretor. Examinam-se, também, as novas referências normativas do ConCidades, com destaque para a Resolução n° 34, de julho de 2005.

Promulgado em 2001, o Estatuto da Cidade[18] aprofundou os avanços constitucionais relativos às políticas urbanas, ao planejamento e à gestão das cidades. De fato, a nova legislação não apenas reveste de conteúdo o princípio da função social da propriedade a partir de suas diretrizes, como também instrumentaliza os municípios para realizar esse princípio e alcançar um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades.

A despeito de seu conteúdo genérico, o primeiro capítulo da referida legislação representa uma referência fundamental para orientar o planejamento e a gestão urbanos. Nele são elencados as diretrizes e os princípios da política urbana e enunciado seu objetivo de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade", conferindo, assim, primazia a tal princípio. Nesse sentido,

[18] A aprovação do Estatuto da Cidade tem sido tributada, sobretudo, à atuação e mobilização de atores societários, ao lado de outros fatores institucionais que favoreceram seu trâmite final em 2001, como a realização da Habitat + 5 pela ONU (BRASIL, 2004; 2005). Entre os fatores que podem ser associados ao sucesso do FNRU, que logra influir

pode-se afirmar que o Estatuto ressemantiza o plano diretor, com base na centralidade do princípio da função social, com o conteúdo do art. 2° constituindo um norteamento de suas dimensões e possível concretização. Os incisos desse artigo destacam o direito às cidades sustentáveis, que aponta para os direitos urbanos; a gestão democrática das cidades, por meio da participação cidadã; a cooperação entre governos e sociedade; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a oferta de equipamentos urbanos; a adequação dos instrumentos de política econômica, financeira e tributária aos objetivos do desenvolvimento urbano; a recuperação da mais-valia da terra urbana decorrente de investimentos públicos; a proteção do meio ambiente e patrimônio cultural; a regularização fundiária e urbanização das áreas de ocupação informal da população de baixa renda; e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. Remetem também à ordenação de uso e ocupação do solo de acordo com uma série de princípios enunciados, entre os quais "a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização".

A referência ao conteúdo do art. 2° mostra-se relevante para sinalizar o cunho de redistribuição, inclusão social e democratização que baliza o Estatuto da Cidade, o qual se mostra em sintonia com as premissas e bandeiras de reforma urbana. Mais além, deve-se considerar a grande margem de autonomia municipal na área urbana e a possibilidade de o Município selecionar os instrumentos de legislação urbana que julgar adequados à realidade local. Vale dizer, o município pode, inclusive, recorrer apenas ao plano diretor, se este for obrigatório, e aos instrumentos urbanísticos tradicionais, como a legislação de uso e ocupação do solo ou mesmo à instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), se for o caso, sem lançar mão dos novos instrumentos disponíveis. Contudo, as diretrizes e os princípios do Estatuto devem ser considerados em quaisquer situações[19].

no processo, cabe destacar a composição de sua base social – formada por redes de movimentos e associações de moradia, associações profissionais, federações de sindicatos e ONGS –, que sustentam uma atuação tanto na linha do ativismo quanto em espaços institucionais como o Congresso (BRASIL, 2005). Ao lado disso, a despeito das conexões com partidos de esquerda, o FNRU logrou aglutinar outras forças políticas de centro (AVRITZER, 2007).

[19] Cabe observar que o art. 4° pode constituir uma referência didática para os governos locais ao elencar, de forma extensa, os instrumentos de política urbana, desde os mais gerais aos específicos e dos tradicionais aos novos. O mesmo artigo referencia também os instrumentos de planejamento municipal,

Um eixo mais estrutural de avanço refere-se às premissas de planejamento e gestão democráticos, que perpassam diversos artigos do Estatuto, desde o enunciado dessa diretriz até o requisito de participação no processo de elaboração dos planos diretores e no processo orçamentário. A referida legislação prevê, ainda, novos instrumentos, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que explicita o requisito de participação. Além desses pontos, o Capítulo IV substancia-se na gestão democrática das cidades. Para tanto, aponta, no art. 43, instrumentos como órgãos colegiados; debates, audiências e consultas públicas; conferências; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos. Na mesma direção, preconiza no art. 44 a gestão orçamentária participativa. Nos termos do Estatuto, portanto, não só o processo de elaboração dos planos diretores como sua gestão devem ser participativos. Tendo em vista os requisitos da legislação, o próprio plano diretor deve prever os instrumentos de gestão urbana democrática.

dentre os quais se destacam aqueles mais básicos e abrangentes, como é o caso do plano diretor e dos instrumentos orçamentários obrigatórios (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual).

Outros avanços referem-se à regulamentação de novos instrumentos urbanísticos aos quais os municípios podem recorrer, prevendo-os, e desejavelmente já os regulamentando, no respectivo plano diretor. Um ponto importante a destacar é que os novos instrumentos não são autoaplicáveis. Ao contrário, a aplicação deles depende da regulamentação municipal de cada instrumento que o poder público local julgar conveniente utilizar, considerando os requisitos do Estatuto da Cidade, que, em alguns casos, requer, já no plano diretor, a indicação das áreas nas quais o Estatuto será aplicado.

Aqui se pode destacar a necessidade da existência de bases de informações e cadastros atualizados no nível local. Da mesma forma, também se mostra necessária a presença de uma capacidade municipal relativamente expressiva na área de planejamento urbano, em virtude da complexidade

de alguns dos novos instrumentos e da necessidade do requisito de sua previsão no plano diretor, bem como de sua articulação com a legislação municipal de uso e ocupação do solo. Isso posto, a situação ideal é de elaboração simultânea dos dois instrumentos ou mesmo, em alguns casos, a incorporação da regulamentação do uso e ocupação do solo no próprio plano diretor. Tais requisitos sugerem dificuldades para a maior parte dos municípios, para além dos possíveis conflitos em relação à utilização de novos instrumentos, dada a situação de precariedade em relação aos recursos financeiros e humanos[20].

Um conjunto de instrumentos de desenvolvimento urbano regulamentado volta-se para o controle e a coibição da especulação imobiliária e/ou para a captura da mais-valia do solo urbano associada às intervenções públicas[21]. Nessa linha enquadram-se o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, associada ao IPTU progressivo no tempo[22]; o direito de preempção; a transferência do direito de construir; a outorga onerosa do direito de construir; e as operações urbanas consorciadas. Nos dois últimos casos, trata-se de instrumentos que possibilitam, ainda, a obtenção de recursos por parte dos municípios, que podem ser empregados de forma redistributiva.

A relevância dos instrumentos mencionados é indiscutível, na medida em que apresentam novas possibilidades para os governos locais lidarem com a questão da especulação imobiliária que, associada à ausência ou deficiência no planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, contribuiu decisivamente para conformar o quadro de desigualdades socioespaciais das cidades brasileiras. Entretanto, sua aplicação envolve certo grau de complexidade que pode não ter resposta à altura para expressivo número de municípios, inadequadamente aparelhados no tocante à capacidade de planejamento e de gestão urbana. Ressalta-

[20] Sobre o problema de natureza tributária e financeira, ver Carneiro e Brasil (2007). Entre muitos aspectos que sugerem dificuldades técnicas e de recursos humanos, ver a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2008).

[21] Para o detalhamento e a discussão dos aspectos jurídicos e urbanísticos dos novos instrumentos, ver Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios (PÓLIS, 2001), que constitui uma base bem completa.

[22] Diferentemente do IPTU progressivo simples, esse instrumento tem o caráter de sanção, constituindo um instrumento extrafiscal.

se que, especialmente nos casos dos municípios de menor porte, uma legislação municipal de parcelamento, de uso e ocupação do solo bem formulada, simples e periodicamente revisada pode, mesmo nos casos nos quais os municípios optem por não empregar os novos instrumentos, lidar, em alguma medida, com os problemas da expansão urbana e especulação imobiliária.

Outro conjunto de instrumentos tem cunho includente e volta-se para a regularização fundiária das áreas informais, notadamente as favelas, tradicionalmente excluídas do planejamento e intervenção pública. Nesse rol têm-se o instrumento do usucapião urbano, aplicável em áreas privadas, e a concessão de uso especial para fins de moradia, aplicável em áreas públicas[23].

O Estatuto identifica, ainda, outros instrumentos que já vinham sendo empregados no âmbito local, como as Zeis[24], que constituem um primeiro passo para a regularização e conformam o que Souza (2002: 261) referencia como "zoneamento includente", à medida que tem por objetivo o reconhecimento e inclusão da cidade informal à cidade formal. Conforme Fernandes (2000), esse instrumento representa um avanço significativo no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil.

O reenquadramento do plano diretor constitui um elemento fundamental de avanço determinado pelo Estatuto, que amplia os casos nos quais o instrumento é obrigatório. Além dos municípios com mais de 20 mil habitantes, passaram a ser incluídos na obrigatoriedade da elaboração de plano diretor os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os municípios integrantes de áreas de interesse turístico, os inseridos em áreas de grandes empreendimentos ou de impactos ambientais, e aqueles em que o poder público pretenda utilizar instrumentos previstos no art. 182 da CF/1988. Outro ponto de inovação refere-se

[23] Definida por meio de medida provisória seguida à promulgação do Estatuto.

[24] As Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) constituíram o primeiro instrumento aplicado às áreas informais, implicando o reconhecimento do poder público à sua ocupação e à sua afirmação como objeto de política. A origem do instrumento associa-se às plataformas dos movimentos sociais ao final dos anos 1970. A despeito da ausência de um marco legal de política urbana federal nessa direção, alguns municípios

precursoramente criaram o instrumento em meados dos anos 1980 em Belo Horizonte, Recife e Diadema, ao lado de programas de urbanização e regularização fundiária constituídos a partir da mobilização da sociedade civil organizada, por intermédio dos movimentos de favelados e de luta pela moradia.

ao requisito de sua revisão periódica, que deve ocorrer, no máximo, a cada dez anos. Sua importância fica evidente ao se considerar as dinâmicas de expansão e renovação urbanas, bem como os possíveis efeitos indesejáveis da aplicação da legislação.

Considerando-se a trajetória dos planos diretores e similares na década anterior, marcada pela baixa exequibilidade ou efetividade dos instrumentos, o Estatuto inova também ao recomendar sua articulação com instrumentos orçamentários. Nessa perspectiva, procura propiciar o "aterramento" dos planos, forjando a conexão necessária entre planejamento e gestão.

Para além dos aspectos mencionados, contudo, um ponto central de avanço do Estatuto e de possível ruptura com os modelos e lógicas anteriormente prevalecentes no planejamento e gestão das cidades refere-se aos requisitos de participação. De fato, alguns atores sustentam que o principal núcleo de inovação dos novos planos diretores vincula-se à possibilidade de democratização e politização do planejamento (VILLAÇA, 1999; RIBEIRO e CARDOSO, 1997; BRASIL, 2004). Para Villaça (1999: 235-236 *apud* BRASIL e CARNEIRO, 2010), essa politização imprime, à década de 1990, o caráter de um possível marco divisor na história do planejamento brasileiro. Em contraposição aos modelos tradicionais de planejamento e à noção de gestão urbana afinada com premissas neoliberais, as novas premissas de planejamento reconectam as dimensões técnica e política.

Na síntese feita pela PÓLIS (2001:40), o plano diretor define-se com base em uma leitura da cidade concreta como "um conjunto de regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano" e aponta para a dimensão política e pactuada do planejamento e da gestão urbana. Nessa linha, "as novas práticas substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela

ideia de plano como processo político, por meio do qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários" (PÓLIS, 2001:40).

Nota-se também que os processos de participação apresentam desafios de toda ordem, demandando esforços e disposição tanto dos governos quanto da sociedade civil para a qualidade desses processos e sua efetividade, tendo em vista a inclusão como horizonte[25]. Sobre a questão, Souza (2002:72) alinhava as inúmeras dificuldades defrontadas no processo, inclusive oriundas do tecnocratismo. De acordo com o autor, a nova lógica de planejamento "implica obstáculos relativamente maiores e, se não o alargamento, a explicitação dos conflitos urbanos", na medida em que se pauta na superação de uma ordem urbana configurada há longa data, de padrões tradicionais de ação estatal e de relação Estado-sociedade.

Outras recomendações a serem consideradas no processo participativo de elaboração dos planos diretores e de sua gestão apresentam-se em diretivas do Ministério das Cidades (MCidades) e nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, do Conselho das Cidades em 2004 e dos ciclos de Conferências Nacionais das Cidades em 2003, nota-se a reintegração efetiva das políticas urbanas em suas várias áreas[26], na agenda do governo federal e no seu campo de intervenção.

É relevante destacar que, desde sua criação, o MCidades tem atuado sob várias frentes – capacitação, produção de material, suporte técnico e financeiro)[27] –, no sentido de incentivar os municípios a elaborarem seus planos diretores e fortalecerem suas capacidades de planejamento e de gestão[28]. Ao lado disso, o ConCidades tem produzido uma série de resoluções relativas às políticas urbanas, que constituem avanços normativos[29].

[25] Para a discussão dos processos de participação no planejamento e políticas urbanas, seus potenciais e dificuldades, ver, entre outros, Brasil (2004; 2007; 2009).

[26] O MCidades está organizado em quatro Secretarias (Transportes e Mobilidade; de Habitação; de Saneamento; e de Programas Urbanos), que estruturam suas respectivas políticas em implementação.

[27] Nota-se, aqui, que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (Sedru-MG), por intermédio da

Nessa linha, a Resolução n° 34, do ConCidades, constitui uma referência importante para a elaboração dos planos diretores, cabendo mencionar sumariamente as principais inovações institucionais que introduz. Um ponto central consiste na especificação que faz do conteúdo mínimo dos planos diretores, constituído pelas ações e medidas voltadas para assegurar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade; a previsão de temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento e reorganização territorial do município; e os instrumentos de política urbana previstos no art. 42 do Estatuto da Cidade. O art. 2° dessa resolução avança ao preconizar parâmetros normativos que têm em vista garantir a função social da cidade e da propriedade, cabendo ao art. 3° estabelecer parâmetros objetivos para tal finalidade. O art. 5° se encarrega de definir parâmetros para as Zeis, indicando a relevância desse instrumento de inclusão social. Por fim, os arts. 6° e 7° inovam no que diz respeito à gestão democrática das cidades, requerendo a definição no plano diretor de um sistema de acompanhamento e controle democrático mediante a criação de instâncias participativas. Ao avançar em relação ao conteúdo do Estatuto da Cidade, a resolução estabelece, portanto, uma série de parâmetros normativos para os novos planos diretores e se mostra, assim, valiosa como balizamento para os processos de sua formulação, acompanhamento e avaliação. Uma observação adicional em relação ao conteúdo da Resolução nº 34 refere-se a diversos pontos que sugerem uma visão integrada ou mesmo intersetorial da política urbana a ser encampada pelos planos diretores.

Cabe destacar, ainda, a partir da atuação do ConCidades, a criação em 2005 do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)[30], com seu respectivo fundo a ser gerido pelo Conselho Nacional de Habitação (CNH). Nessa linha, requer-se que os municípios criem, até dezembro de 2010, conselhos e fundos de habitação, bem como elaborem

Superintendência de Desenvolvimento Regional, tem atuado com os municípios na direção do fomento ao planejamento urbano e na elaboração de instrumentos jurídico-urbanísticos em sintonia com as premissas do Estatuto da Cidade, especialmente no que se refere aos planos diretores. Nessa linha, a referida superintendência tem desenvolvido programas e ações de fortalecimento de capacidades municipais e de suporte e assessoramento aos governos locais. Ao lado disso, no âmbito de atuação da Sedru destaca-se, ainda, a recente criação de um novo arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte, composto do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, da Agência de Desenvolvimento Metropolitano e da Assembleia Me-

seus planos de habitação, o que coloca em foco, mais uma vez, a necessidade de capacidade técnica e financeira no âmbito local.

Um panorama geral dos novos planos diretores no contexto brasileiro

As duas seções anteriores exploraram os avanços e as novas balizas para as políticas e o planejamento urbanos no âmbito municipal, com destaque para o reenquadramento do instrumento do plano diretor. A partir da discussão efetuada, destaca-se ainda que a CF/1988, o Estatuto da Cidade e as resoluções do ConCidades constituem um ponto de partida, cabendo aos municípios incorporarem as novas premissas e instrumentos em suas respectivas políticas urbanas. Nesta seção, delineia-se, com finalidade ilustrativa, um panorama geral de como tais avanços têm-se apresentado nos municípios brasileiros, com foco especialmente nos planos diretores.

O quadro encontrado ao final dos anos 1990 não se mostrava muito promissor quanto à assimilação dos avanços do Texto Constitucional, como demonstra pesquisa realizada pelo IBGE (2001). De acordo com os dados dessa pesquisa, 503 municípios haviam elaborado seus planos diretores no período compreendido entre 1989, imediatamente após a aprovação da Constituição Federal, e 1999, pouco antes da aprovação do Estatuto da Cidade. Entretanto, em cerca de 40% dos casos, o plano diretor estava desatualizado e, certamente, fora elaborado nas concepções em circulação até os anos 1980. A despeito dessa relativização, cabe notar que a elaboração de planos diretores então ocorrida se dá no ambiente de debates e retematização da questão urbana e da democratização da gestão das cidades, incorporando, portanto, alguns aspectos que serão regulamentados pela nova legislação. No mesmo sentido, indica-se um discreto acréscimo no número total de municípios que dispõem de Plano Diretor

tropolitana, tendo, como principais instrumentos, o Fundo Metropolitano e o Plano Diretor Metropolitano. Sobre o novo arranjo, ver Queiróz e Brasil (2009).

[28] Dentre outras referências, o guia Plano Diretor Participativo (BRASIL/MCIDADES, 2007) esboça o processo que se dá na articulação das leituras técnicas e participativas da cidade como fundamento para a formulação do plano diretor, além de prover orientações quanto ao seu conteúdo.

[29] Destaca-se que, entre as atribuições ditadas pelo decreto de criação do referido conselho, compete-lhe emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade.

[30] Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005.

em 2001 (IBGE, 2003), que passa para 980, correspondendo a 17,6% do total (BRASIL e CARNEIRO, 2010).

O quadro relativo à existência de plano diretor nos municípios brasileiros em 1999 (IBGE, 2001) endossa o suposto de que, quanto maior o seu porte – e pressuposta a complexidade da estrutura urbana local –, maior a necessidade do plano. Assim, no caso dos 26 municípios com mais de 500 mil habitantes, apenas um não dispunha de plano diretor; na faixa entre 100 e 500 mil habitantes, 70% dispunham do instrumento; na faixa entre 20 e 50 mil, a despeito da obrigatoriedade constitucional, apenas 27% cumpriam o dispositivo legal; proporção que se reduz para meros 9% do total no caso dos municípios com menos de 20 mil habitantes – faixa populacional para a qual não há obrigatoriedade de aplicação do instrumento. Por sua vez, os dados mais atualizados indicam a tendência de ampliação do emprego do plano diretor, que, em 2008, alcançou 33,8% do total de municípios (IBGE, 2008). Considerando os casos nos quais o instrumento é obrigatório, correspondentes a 1.682 municípios, a ampla maioria havia cumprido o dispositivo legal, ou seja, 92,58 % do total (BRASIL, MCidades, 2007).

Um primeiro ponto que deve ser problematizado na adoção dos novos planos refere-se ao processo de elaboração, se realizado pela equipe das prefeituras ou se por meio de terceirização. Conforme dados do MCidades (2007), a terceirização, total ou parcial, ocorreu em 58% dos casos, num universo de 1.552 municípios pesquisados. Em mais de um terço desses casos, a terceirização refere-se a todos os trabalhos de elaboração do plano. Tal fato parece indicar a baixa capacidade técnica das equipes municipais e os problemas relativos às bases de informações requeridas – questões vistas na seção anterior.

Nos processos de elaboração dos planos diretores, as prefeituras recorreram a universidades, ONGs, empresas

de consultorias, profissionais autônomos e mesmo a órgãos públicos, que compõem um conjunto de atores bastante variado. Disso advêm resultados possivelmente heterogêneos quanto à qualidade dos processos e dos planos. Contudo, mesmo no melhor cenário – processo bem conduzido resultando em um plano de qualidade e enraizado na realidade local –, não há como descurar o problema da dificuldade de sua assimilação e implementação por parte da equipe local.

Uma questão central em relação ao processo de formulação dos planos diz respeito à participação. De acordo com a mesma pesquisa, os novos planos diretores, na maioria dos casos, atenderam aos requisitos de participação em sua elaboração. No entanto, a despeito da centralidade conferida à gestão democrática das cidades pelo Estatuto da Cidade, apenas 21% dos planos diretores elaborados previram a participação no acompanhamento de sua implementação (BRASIL, MCidades, 2007). Ressalta-se que aqui se apresenta um panorama, não se podendo avaliar a qualidade dos processos de adesão ao instrumento, certamente heterogêneos nos diversos contextos, o que reflete a variedade de atores envolvidos e de suas lógicas de atuação. É o que sugerem alguns estudos comparativos, como o realizado por Valle (2007), que mostra situações diversas quanto à amplitude e ao alcance dos processos participativos na elaboração de planos diretores em municípios mineiros.

Quanto ao conteúdo dos planos em relação aos instrumentos, cabe examinar inicialmente as Zeis, que se endereçam à inclusão socioespacial das áreas informais das cidades, mais especificamente as favelas, de modo que sua aplicação vincula-se à existência desses assentamentos. Como mencionado, o instrumento foi precursoramente aplicado precedendo a edição do Estatuto da Cidade. Vale lembrar que o texto da referida legislação apenas referencia as Zeis no rol dos instrumentos jurídico-políticos de política

urbana, enquanto a Resolução nº 34, do ConCidades, avança no estabelecimento de diretrizes para sua utilização. Em 2001, antes da promulgação do Estatuto da Cidade, 11,6% do total dos municípios dispunham das Zeis; proporção que se mostra expressiva ao se considerar a existência de favelas em não mais que 28% dos municípios, correspondendo em geral àqueles de médio e grande porte (IBGE, 2003). Segundo pesquisa realizada pelo MCidades (2007), 21% dos planos diretores previam a instituição das Zeis, o que pode ser considerado como a possível ampliação no emprego do instrumento determinado por sua institucionalização.

Interessa salientar que as Zeis constituem tão somente um ponto de partida para a regularização urbanística e fundiária, cabendo referenciar as possibilidades de aplicação dos demais instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade para essa finalidade. Desde o Texto Constitucional, compõem o repertório de instrumentos o usucapião urbano individual e coletivo, passível de aplicação em terras particulares; a concessão de uso especial para fins de moradia, para o caso de terras públicas; e a regulamentação suplementar do instrumento de concessão de direito real de uso, anterior ao Estatuto, para os casos de programas habitacionais em áreas públicas. Quanto à disseminação dos programas de regularização, cabe notar que, segundo dados recentes do IBGE (2008), 17,2% dos municípios brasileiros dispõem de programas de urbanização de áreas informais e 25,4%, de programas de regularização fundiária. No caso de municípios com mais de 500 mil habitantes, os programas de regularização fundiária saltam para 91,9% do total. Ainda que tais áreas não tenham se estabelecido como prioridades de investimentos públicos mais intensivos e concentrados, capazes de possibilitar a relativa equalização das condições de infraestrutura e serviços urbanos com o tecido formal da cidade, é indiscutível que se apresentam, hoje, como objeto perceptível de intervenção.

Em relação aos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, a pesquisa realizada pelo MCidades (2007) mapeou sua previsão nos planos diretores ou em legislação específica nos casos de municípios com obrigatoriedade de elaboração de plano diretor[31]. De acordo com essa legislação, o Parcelamento e Edificação Compulsórios foi previsto em 62,4% dos casos; o IPTU Progressivo no Tempo, em 68,4%; o Direito de Preempção, em 60,6%; a Transferência do Direito de Construir, em 57,9%; as Operações Urbanas, em 53,4%; a Outorga Onerosa do Direito de Construir, em 45,4%; e a definição de critérios para os Estudos de Impacto de Vizinhança, em 62,2% do total. Esses dados permitem tão somente sinalizar a difusão dos novos instrumentos no caso dos municípios obrigados a elaborarem plano diretor, o que parece efetivamente ter ocorrido sobretudo ao se considerar que em virtude da diversidade das realidades locais, nem sempre a previsão do rol de novos instrumentos se mostra pertinente, configurando-se, assim, como uma mera formalidade, na linha da adesão cerimonial a prescrições institucionais discutida pelo novo institucionalismo sociológico[32]. Tal interpretação é corroborada pela observação de que, em muitos casos, os instrumentos são previstos nos planos sem o concomitante avanço quanto aos aspectos relativos à sua regulamentação – razão que impede a implementação. Ao lado disso, mesmo nos casos de regulamentação, não se pode supor que venha a ocorrer a aplicação posterior.

Já no que se refere à gestão democrática das cidades, que constitui um ponto central no Estatuto da Cidade, em muitos casos os planos não chegam a prever instâncias participativas com vistas à sua gestão, ao seu acompanhamento e à sua avaliação. Em outras palavras, instrumentos dispensáveis, já que não aplicáveis, são com frequência contemplados no texto do plano diretor, enquanto uma diretriz normativa, de aplicação geral, que deveria ser cumprida, nem sempre o é, o que a seletividade prevalecente na observância

[31] Pesquisa realizada pelo Crea-Confea com 1.343 municípios. Ver também a série de pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros do IBGE, referenciadas na bibliografia, que tem levantado informações dessa natureza para todos os municípios brasileiros.

[32] O neoinstitucionalismo sociológico surge, no campo da teoria das organizações, em meados dos anos 1970, tendo como principal problemática analítica a busca de explicações acerca dos motivos pelos quais as organizações assumem um conjunto específico de formatos, práticas e procedimentos que as tornam mais similares sem necessariamente torná-las mais efi-

cientes. Para tal vertente interpretativa, isso é feito de forma a aumentar a legitimidade e as perspectivas de sobrevivência da organização. Essa legitimidade viria da incorporação de orientações previamente definidas e racionalizadas na sociedade, que funcionam como mitos aos quais as organizações aderem. Ver a respeito Meyer e Rowan (1991).

dos dispositivos legais no País e sua contraface, a relativa frouxidão do arranjo institucional capaz de impô-la.

O Estatuto, contudo, refere-se a um conjunto de instâncias de participação que não se prendem ao plano diretor. A esse respeito, observa-se que se têm multiplicado, no contexto brasileiro posterior à CF/1988, as instâncias de participação sob diversos moldes, formatos e arranjos institucionais. O conjunto de tais experiências nas políticas urbanas envolve conselhos e outros órgãos colegiados; Orçamentos Participativos (OPs); conferências municipais; além de espaços transitórios ou episódicos – debates e audiências públicas –, voltados para discussões específicas ou atinentes a casos de conflitos ambientais e urbanos. Com o intuito de proporcionar uma visão panorâmica, são examinadas aqui as experiências relativas aos conselhos municipais, especialmente pela magnitude do fenômeno nos anos 1990, e ao Orçamento Participativo, pelo seu formato deliberativo inovador. Cabe notar ainda a relevância das Conferências das Cidades, que têm sido realizadas nas três esferas de governo desde 2003, mas que não constituirão objeto de estudo.

De modo mais geral, os dados do perfil dos municípios referentes a 1999 já refletiam a expressão dos conselhos locais. Naquele ano, foram contabilizados 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, com uma média de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes (IBGE, 2001). Prevalecem, nesse cenário, os conselhos gestores de políticas públicas, em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada. Isso leva a supor que a previsão legal, atrelada à condicionalidade no repasse de recursos pelo nível federal de governo, constitui um elemento propulsor decisivo da implantação desses espaços participativos (BRASIL, 2007; BRASIL e CARNEIRO, 2010).

Observa-se uma proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos campos das políticas nos quais sua criação não está sujeita à exigência ou previsão legal, além de descolada de algum mecanismo de indução, como o citado repasse de recursos para a aplicação numa dada política pública. Porém, exatamente esses casos merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais e de criação de espaços de participação, como ocorrem nos casos dos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, presentes em 6% dos municípios em 2001, conforme dados do IBGE (2003). Com a aprovação do Estatuto da Cidade, observa-se uma tendência à ampliação de seu número ao longo dos anos mais recentes, como mostra pesquisa do IBGE (2008), segundo a qual a frequência dessas instâncias de participação alcança 19,2% dos municípios brasileiros. Na mesma direção, amplia-se a presença de Conselhos de Habitação, constatados em 30,7% do total (IBGE, 2008).

No caso do OP, registram-se em 2000 um total de 103 municípios que desenvolviam tal experiência (RIBEIRO e GRAZIA, 2002). Embora não se trate de um número expressivo de municípios, é significativa sua difusão no período de uma década, bem como seu transbordamento para além do espectro dos governos petistas que o cunharam. No período 2001/2003, o Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2009) contabiliza 194 experimentos dessa natureza (BRASIL e CARNEIRO, 2010).

O panorama sucintamente traçado, entretanto, apenas sugere a expansão na previsão dessas instâncias participativas pelos governos locais, não permitindo considerações relativas ao funcionamento efetivo delas. Segundo Brasil (2005), pode-se afirmar que o conjunto das instâncias participativas pauta-se pela heterogeneidade quanto à amplitude, ao alcance e à efetividade, bem como quanto à qualidade dos processos de participação e de deliberação. Indo além,

a abordagem de tais experiências na literatura indica, a despeito de problemas e limites que as revestem, a dimensão de aprendizagem coletiva dos governos e da sociedade ao lado da dimensão de controle público, assim como a ocorrência de inovações nas políticas urbanas locais por elas engendradas, sobretudo de caráter normativo.

Considerações finais

O exame das políticas urbanas brasileiras no século passado permite observar os avanços normativos desde a CF/1988 e o Estatuto da Cidade, que incorporam elementos da agenda movimentalista de reforma urbana. Como discutido, em ambos os casos apresentam-se inovações institucionais importantes no tocante ao direito à cidade e à moradia, bem como à democratização do planejamento e da gestão urbana. O Estatuto da Cidade conflui para uma lógica de planejamento que rompe com os padrões tradicionalmente aplicados no País, especialmente ao assentar-se na participação cidadã.

A progressiva difusão das inovações institucionais com os municípios sinaliza na direção de sua institucionalização, notadamente no que se refere ao plano diretor, cuja elaboração apresenta-se praticamente generalizada nas municipalidades para as quais há o imperativo legal de uso. A discussão efetuada, contudo, aponta para alguns limites e contradições nesse processo, em que se destaca o risco de adesões meramente formais às referidas inovações, o que se insinua na ocorrência de previsão de alguns dos novos instrumentos instituídos em situações nas quais eles não são pertinentes, já que não são aplicáveis. O risco do formalismo constitui um dos principais desafios a serem enfrentados quando se tem em vista a desejada concretização dos direitos à cidade e à moradia.

Somada a esse risco, há que se acrescentar a relativa complexidade técnica e operacional das inovações ins-

titucionais, que demandam a existência de uma administração adequadamente aparelhada para aplicá-las. A expressividade da terceirização, total ou parcial, na elaboração do plano diretor – observada em mais da metade dos municípios que dispõem do instrumento – constitui um indício de baixa capacidade técnica e gerencial no âmbito local. Além das dificuldades que cria no tocante à materialização daquilo que foi planejado, reproduzindo a disjunção entre planejamento e gestão recorrente na história brasileira, o déficit de capacidade representa um óbice a que as inovações colocadas à disposição das municipalidades sejam efetivamente mobilizadas para as finalidades a que se prestam, ou seja, intervir nas dinâmicas de desigualdade, segregação e exclusão socioespacial. Tal cenário sugere a relevância de iniciativas voltadas à resolução ou, pelo menos, minimização do problema, o que implica reconhecer a importância da profissionalização na esfera da administração pública, superando o mito de que qualquer elevação de gasto com pessoal é ineficiente ou contrário aos interesses da coletividade.

Por fim, mas não menos importante, a participação da sociedade, prevista para ocorrer tanto nas ações de planejamento quanto nas da gestão da cidade, tem acontecido sobretudo no âmbito desta última. Entre as diversas instâncias abertas à participação da população, sobressaem-se os conselhos locais vinculados à gestão de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais para as quais são obrigatórios. A observância de sua presença em situações nas quais não há obrigatoriedade de constituí-lo indica que se trata de arranjo institucional já consolidado. Nesse sentido, as dificuldades e contradições nos processos de aprofundamento democrático e de concretização dos direitos urbanos, que reconhecidamente ocorrem, não invalidam os avanços que têm sido construídos, especialmente com base nas novas relações que se vêm estabelecendo entre Estado e sociedade. Reside aqui, possivelmente, o principal potencial

para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e, com ela, a qualificação mais justa da estrutura urbana no tocante ao acesso à terra e à habitação.

Referências

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia:* instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE / GTZ / IPPUR, 1997.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único:* desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 192p.

AVRITZER, Leonardo. Urban Reform, Participation and the Right to The City in Brazil. *Institute of Development Studies*, 2007. Disponível em: < www.id.ac.uk> Acesso em 22 de julho de 2009.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002, mimeografado.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Pesquisa Planos Diretores Participativos. Brasília: MCidades/Crea/Confea, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. *In*: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula D. *Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990*. Ano 2, n°1. Revista Observatório do Milênio, PBH/FJP, 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação Cidadã e Reconfigurações das Políticas Urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v. 6, nº 2, 2004.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras*. Traba-

lho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, nº 55. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2010.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas:* bienestar social, promoción económica y territorio. Barcelona: Ariel, 1998. 284p.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Planos Diretores:* avaliação da experiência recente. *In*: Cadernos do IPPUR, Rio de Janeiro: IPPUR, ano XI, n 1 e 2, 1997, p. 79-112.

CARNEIRO, Ricardo. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. *In*: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs). *Gestão social:* o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, 2 v.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Descentralização, governos locais e gestão urbana:* uma análise da concepção e implementação do Programa Somma. Anais do XII Encontro Nacional da Anpur – Integração Sul Americana, Fronteiras e Desenvolvimento Urbano e Regional. Anpur: Belém do Pará, 2007.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit Press, 1992.

COSTA, Geraldo Magela. Prática e ensino de planejamento (urbano) no Brasil: da "velha" compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. *In*: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (orgs.). *Planejamento urbano no Brasil:* trajetória, perspectivas e avanços. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

CYMBALISTA, Renato. *Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano:* desafios e riscos de uma política em construção. *In*: III Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

DAGNINO, Evelina. *S*ociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997, v. 4. 45p. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania)

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Governo local:* políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil: alternativas democráticas para o século XXI. *In*: I Curso De Gestão Urbana e de Cidades, 2000, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, PBH, ESAF, Ipea. 2002. 15f. 1 CD-ROM.

FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. *In*:____ (org.). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rei, 2000.

FRIEDMANN, John. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta. *In*: *Seminário Estado e Planejamento:* os sonhos e a realidade. Brasília: IPEA-CENDEC, 1998.

HIRSCHMAN, Albert. *Auto-subversão:* teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 1999*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001. 121p.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003. 245p.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005. 245p.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros:* gestão pública 2001. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. 245p.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. *In*: _____ (org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, Betty Mindlin. Introdução: o conceito de planejamento. *In*: _____(org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MARICATO. Ermínia. *Brasil, cidades:* alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; e MARICATO, Ermínia (org.). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia P. D. *Construção de agendas e inovações institucionais:* análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. XXIX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 2005.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *In*: DiMAGGIO, Paul, J.; POWELL, Walter W. (orgs.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 2004. Disponível em: www.senado.gov.br/web/degraf/rif/pdf_142/r142-14 PDF (acesso em dezembro de 2009).

POLIS. *Estatuto da Cidade*: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

QUEIRÓZ, Luiza Sabino; BRASIL, Flávia de Paula Duque. *O novo arranjo institucional da RMBH com o foco na participação em seu Conselho Deliberativo*. Anais do XXXIII ENANPAD. São Paulo, 2009.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios*. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana:* o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 261-291.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Da cidade à nação:* gênese e evolução do urbanismo no Brasil. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (org.). *Cidade, povo e nação:* gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Petrópoles: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana:* o futuro das cidades brasileiras na crise. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. *In*: VALLADARES, Lícia et al (org.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei:* legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza; Leonardo, AVRITZER. Para ampliar o canône democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org). *Democratizar a democracia*: os cami-

nhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 351-361.

SILVA, Ana Amélia da; SAULE JÚNIOR, Nelson. *A cidade faz a sua constituição*. Pólis, São Paulo, nº 10, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade:* uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556p.

SPINK, Peter; CACCIA BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (org.). *Novos contornos da gestão local:* conceitos em construção. São Paulo: Pólis / Fundação Getúlio Vargas, 2002. p. 141-175.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil. *In*: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. *Sociedade civil e participação social no poder local*. Salvador: UFBa, 2000.

UFMG. Projeto democracia participativa – PRODEP. www.democracia participativa.org, 2009.

VALLE, Maria Isabel Marques. *A participação social na elaboração de planos diretores em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 1999. p.169-245.