

BRASILEIROS NO SÉCULO XXI

Fabício Leal de Oliveira

Resumo

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre os planos diretores produzidos após o Estatuto da Cidade, o artigo discute os processos de elaboração e aprovação dos planos produzidos no século XXI, tendo como base os relatórios de estudo de caso da pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, promovida pelo Ministério das Cidades. Como é defendido no texto, a experiência recente de elaboração dos planos diretores no Brasil mostra que o planejamento urbano não tem contribuído para a promoção da justiça social e a democratização das cidades, com exceção dos poucos casos onde o ambiente de discussão instaurado criou condições para a formação de atores sociais coletivos capazes de afirmar direitos e de disputar as decisões sobre a cidade e os correlatos benefícios urbanos. Mas, os planos diretores não iniciam processos contínuos de planejamento no Brasil. Com exceção dos poucos casos onde a conjuntura política é muito favorável (a qual, por sua vez, é sempre instável), não são boas as perspectivas de ampliação dos espaços de participação popular nos processos de tomada de decisão sobre as grandes questões urbanas. Enquanto isso, os grandes investidores continuam a ser bem sucedidos na alteração das leis e dos planos, sempre que necessário para o alcance dos seus objetivos. Registrados os poucos exemplos em contrário, o planejamento urbano no Brasil, em geral, continua a seguir o mercado.

Palavras-chave: planos diretores, Brasil, participação popular.

Introdução

Na primeira década do século XXI, foram elaborados mais de mil e trezentos planos diretores no Brasil. Grandes, médios e pequenos municípios localizados em áreas prósperas, estagnadas ou decadentes, de norte a sul do país, passaram pelo processo de elaboração ou revisão do seu plano diretor sob a égide do Estatuto da Cidade.

Alvo de uma intensa campanha promovida pelo Ministério das Cidades, especialmente entre 2004 e 2007, os planos diretores foram frequentemente apresentados como instrumentos centrais para a promoção do desenvolvimento urbano e da justiça social nas cidades brasileiras. As pesquisas e análises sobre a experiência de elaboração e implementação de planos diretores, contudo, não têm, de maneira geral, apontado para maiores avanços promovidos pelos planos, em especial no que se refere à promoção do acesso à moradia e à implementação da maioria das diretrizes do Estatuto da Cidade.

De fato, uma controvérsia se esboça no campo do planejamento urbano sobre o Estatuto da Cidade. Alguns comentam que a lei federal não foi implementada em nenhum

lugar do Brasil ou, ao contrário, que o processo de implementação é necessariamente lento, em especial porque institui novidades que necessitam tempo para serem disseminadas e incorporadas no campo conflituoso da disputa pelo espaço urbano. Outros, contudo, afirmam que o Estatuto é, na verdade, ambíguo, e que os resultados das iniciativas de planejamento e gestão urbana são coerentes, em muitos aspectos, com determinadas orientações da lei federal. O Estatuto não internaliza apenas propostas incluídas na agenda da reforma urbana ao longo do século XX, mas, também, incorpora propostas que tinham como base práticas recentes de planejamento e gestão que dialogavam com o ideário da promoção da competitividade urbana e da sustentabilidade econômica das cidades (Oliveira, 2003). É o caso, por exemplo, da incorporação das “parcerias” público-privadas em operações urbanas consorciadas inspiradas na experiência do Município de São Paulo, exaustivamente criticadas por Mariana Fix e outros autores paulistanos com relação aos seus benefícios para o setor imobiliário e seus impactos sociais e ambientais (Fix, 2001).

Como mostram estudos recentes (Oliveira e Biasotto, 2011; Santos 2011; Faria, 2012), os planos diretores produzidos após o Estatuto da Cidade apresentam pouco ou nenhum progresso na direção da promoção do acesso à terra urbanizada, embora avanços tenham sido observados em casos específicos. Frequentemente, os planos, ao contrário, legitimaram processos segregadores e favoreceram determinados agentes privados, em especial aqueles com atuação na promoção imobiliária.

Sem dúvida, os novos planos diretores interagem com contextos mais complexos do que os planos produzidos no século XX. Não apenas porque as cidades cresceram em população ou porque as relações entre elas se densificaram ou porque há uma integração muito maior dos bens imobiliários nos circuitos financeiros de acumulação (Fix, 2011). Os contextos são mais complexos também, entre outras razões, porque há novos investimentos públicos e privados no ambiente construído que representam rupturas significativas nas formas de reprodução e apropriação social do espaço urbano e que instauram vetores de desenvolvimento e/ou expansão urbana muito mais fortes do que aqueles eventualmente produzidos pelos planos diretores. Os investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) distribuem moradias nas periferias metropolitanas e, também, em muitas áreas do interior do país. As cidades que sediarão os próximos megaeventos (Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas 2016) recebem recursos para a construção de estádios, obras de infra-estrutura e outros investimentos que transformam a estrutura urbana, as formas de apropriação social dos bens e serviços urbanos e as dinâmicas de segregação socio-espacial. Grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte preparam seus projetos de arcos

metropolitanos. Novos portos, refinarias, siderúrgicas e outros investimentos são anunciados, enquanto diminui a demanda por commodities e outros bens em função da crise econômica detonada em 2008. Implementam-se grandes operações urbanas, concessões urbanísticas e projetos de “revitalização” de áreas portuárias e/ou centrais, entre outras intervenções não raro concebidas e produzidas ao largo de processos de planejamento, ainda que possam ser legitimadas em planos e leis urbanas.

E o que representam os planos diretores e outros processos de planejamento diante desses novos vetores de expansão e/ou transformação da cidade? Será que o espaço de elaboração e implementação dos planos diretores deveria ser a arena por excelência da disputa pelo espaço urbano, como o Estatuto da Cidade indica, com base na Constituição Federal? Quais implicações a ênfase nas conquistas institucionais dos últimos anos - aprovação do Estatuto da Cidade, criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, aprovação das leis federais 11.124/2005 (Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) e 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico), etc - trouxe para o processo de planejamento e para as formas de apropriação social da cidade?

As indagações sobre os planos diretores discutidas aqui não têm a ênfase dada por Villaça (2005) e outros autores que os descartam como vetores de transformação da estrutura urbana ou de apropriação social do espaço urbano. Não se trata de considerá-los inúteis, nem de desqualificá-los como meros discursos que vão para as gavetas das emboloradas burocracias municipais. Ao contrário, mesmo os planos genéricos, abstratos, não implementados, não regulamentados ou sequer aprovados em lei municipal podem ter alguma influência normativa dentro e fora da administração municipal. É o caso da influência das diretrizes “genéricas” do Plano Diretor do Rio de Janeiro de 1992 como fonte de legitimação de determinados pleitos sociais (Oliveira, 2003), ou do Projeto de Lei de Plano Diretor de São Paulo, também de 1992, que, mesmo não aprovado, serviu de referência para a elaboração de planos diretores em todo o Brasil nos anos 1990, ou, ainda, da influência dos planos cariocas Agache, Doxiadis e PUB-RIO na definição de muitas ações, projetos e normas municipais (Rezende, 1982; Araújo, 2005). O que se pretende apontar, antes, é que, se as forças políticas e econômicas já restringiam, condicionavam, impunham ou contrariavam as determinações dos planos e das leis urbanísticas em época de relativamente baixo investimento público e privado (anos 1980 e 1990), o século XXI, a partir de meados da década de 2000, apresenta constrangimentos ainda maiores para o planejamento e para a democratização dos processos de decisão sobre os rumos das cidades.

Uma discussão maior sobre essas questões exigiria uma análise das dinâmicas incentivadas pelos planos diretores municipais frente aos vetores de expansão e desenvolvimento impulsionados pelo mercado e pelos grandes investimentos em curso no Brasil, especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e os grandes projetos urbanos em implantação. Não é essa a pretensão deste texto, que busca, a partir da análise dos processos de elaboração e aprovação dos planos diretores produzidos no Brasil neste século, caracterizar alguns dos limites do plano diretor como instrumento de promoção da justiça social e da democratização da cidade, tendo em perspectiva os resultados de pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos¹ (Santos Jr & Montandon, 2011), cujos estudos de caso não tinham ainda merecido a devida atenção.

Inicialmente, é apresentada, de forma sintética, uma avaliação preliminar dos planos diretores produzidos após o Estatuto das Cidades, com base em alguns dos principais resultados da pesquisa nacional. A seguir, com base na análise dos estudos de caso incluídos na pesquisa, são apresentados e discutidos alguns dos principais aspectos do processo de elaboração e aprovação dos planos diretores produzidos recentemente no Brasil. Finalmente, são feitas considerações sobre o papel dos planos diretores como promotores da justiça social e a democratização das cidades.

Os novos planos diretores brasileiros

Após realizar uma intensa campanha nacional pela realização de planos diretores com ênfase na participação popular e na promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda, o Ministério das Cidades promoveu, entre 2008 e 2011, uma pesquisa nacional sobre os novos planos diretores envolvendo universidades, organizações não governamentais e outras instituições de todo o país. A pesquisa compreendia análise documental (especialmente as leis dos planos) de 526 planos diretores e a realização de 26 estudos de caso sobre o processo de elaboração e implementação dos planos em municípios brasileiros (Santos Jr. & Montandon, 2011).

Em função da metodologia adotada (muito restrita pelo tempo, recursos e material disponível) e da ênfase da pesquisa (concentrada na apropriação dos princípios e

¹ A pesquisa foi promovida pelo Ministério das Cidades em colaboração com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) e o Conselho das Cidades (Santos Jr. & Montandon, 2011).

prioridades da agenda da reforma urbana), os resultados devem ser vistos como preliminares e requerem maior aprofundamento e pesquisa. Mas, ainda sim, trazem insumos importantes.

Apesar das diferenças de percepção dos pesquisadores com relação aos resultados da pesquisa – alguns mais críticos, outros mais otimistas –, pode-se, com base nos argumentos explicitados, concluir que:

- a disputa concreta pelo acesso à terra e à cidade não teve maior espaço nos planos diretores;

- o potencial dos instrumentos de indução do desenvolvimento e de redistribuição de renda do Estatuto da Cidade praticamente não foi aproveitado;

- na grande maioria dos casos, não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor, evidenciando que a separação esquizofrênica entre planejamento e gestão está longe de acabar;

- os novos planos diretores, de maneira geral, são pouco objetivos e nem sequer enfatizam a promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda.

Os maiores ganhos parecem ser aqueles relacionados aos processos de elaboração dos planos e não aos seus resultados. A disseminação no Brasil de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos disputou – pelo menos durante o período de elaboração dos planos – algum espaço com a retórica pragmática e avessa à mudança típica das práticas e estratégias empreendidas pelas administrações públicas para a atração de investimentos privados e promoção da “sustentabilidade” econômica da cidade (Oliveira e Biasotto, 2011).

Por outro lado, a análise dos planos da primeira década do século XXI registra a construção de novos canais institucionais de participação na gestão urbana na maioria dos municípios brasileiros, muitos deles sem nenhuma tradição ou cultura de participação popular no planejamento e na gestão das cidades. Essa primeira avaliação, contudo, mostrou também que a maioria dos mecanismos de participação previstos são pouco efetivos e, geralmente, constituem esferas meramente consultivas e não deliberativas, indicando que o risco de burocratização da participação não é pequeno, vide a irrelevância dos conselhos municipais como instâncias de controle social de projetos públicos e privados em infraestrutura e produção habitacional para a baixa renda. Pode-se deliberar muito sobre o que não tem muita importância e nada – ou muito pouco – sobre os temas fundamentais para o acesso à terra urbanizada e à cidade (Idem, 2001; Santos, 2011).

Os resultados tímidos do processo de elaboração dos novos planos diretores pós-Estatuto da Cidade podem ter surpreendido até alguns dos autores mais pessimistas, embora confirmasse a postura ainda mais cética daqueles que se alinhavam às críticas radicais de Lefebvre ou Milton Santos e muitos outros sobre a possibilidade da promoção de transformações em favor da redução das desigualdades sociais a partir de iniciativas públicas de planejamento urbano (Lefebvre, 1999; Santos, 1994). Como há muito já mostrava a experiência brasileira, não seria por falta de planos urbanísticos que as cidades apresentariam problemas graves (Maricato, 2001).

O processo de elaboração e aprovação de planos diretores municipais brasileiros no século XXI

A análise de 26 estudos de caso elaborados por pesquisadores de todo o país e concluídos entre 2008 e 2010 traz novos insumos sobre o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores no Brasil. Apesar das enormes diferenças entre os municípios estudados, especialmente no que diz respeito às suas estruturas institucionais e aos antecedentes históricos com relação ao envolvimento da população na definição e controle social da política urbana, pode-se destacar, de maneira muito sintética, alguns insumos com base nos relatórios da pesquisa Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos (MCidades, 2012).

De maneira geral, o processo de elaboração e aprovação dos planos diretores brasileiros é marcado por uma maior heterogeneidade no que se refere aos processos (mais ou menos participativos) e pela relativa homogeneidade dos resultados, muitas vezes irrelevantes para o desenvolvimento urbano ou para a promoção da moradia para a população de baixa renda.

Os pontos que se seguem destacam os aspectos considerados mais relevantes para a análise dos estudos de caso e derivam, em parte, da estruturação dos relatórios, que, por sua vez, seguia orientação da coordenação geral da pesquisa.

Comunicação e mobilização

Na maior parte das vezes, a estratégia de comunicação, mobilização e disponibilização de informação foi considerada precária ou insuficiente pelos pesquisadores responsáveis pelos estudos de caso. Ao contrário do que indicavam as recomendações

federais, raramente os municípios produziram “ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis”, nem divulgaram com antecedência os estudos e propostas a serem apresentados e discutidos nas reuniões públicas ou divulgaram de forma adequada os resultados dos debates realizados (MCidades, 2005), o que certamente comprometeu a participação dos diferentes segmentos sociais.

Por outro lado, ainda que minoritário, há casos significativos de municípios² que utilizaram recursos próprios ou disponibilizados pelo Ministério das Cidades (como cartilhas, vídeos, kits educativos etc) para desenvolver processos intensos de mobilização que envolveram diferentes atores sociais e órgãos da administração pública na sua estratégia de comunicação, abrangendo professores de escolas municipais, agentes de saúde, técnicos de administrações regionais etc. Destacam-se, especialmente, as Prefeituras governadas por partidos de centro-esquerda do espectro político nacional (Partido dos Trabalhadores, principalmente), que realizaram processos mais abertos à população em geral, mais atividades de formação e capacitação e maior incorporação das propostas do processo participativo no projeto de lei enviado para aprovação na Câmara Municipal. Ainda que com críticas diferenciadas com relação a fases específicas do processo ou à implementação e regulamentação dos planos diretores, os processos de elaboração promovidos pelas Prefeituras de Porto Alegre, Itajaí, São Carlos, São Paulo e Olinda³ se destacam positivamente no conjunto dos processos instaurados em todo o país.

Formação e capacitação

A complexidade do tema – elaboração de planos envolvendo a definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, normas urbanísticas e ações específicas – exigia que os processos participativos compreendessem atividades de formação ou capacitação dos atores sociais envolvidos, desde os técnicos municipais até a população em geral. Em mais da metade dos municípios estudados, contudo, não houve atividades de capacitação, com exceção de iniciativas pontuais voltadas para os técnicos das Prefeituras ou cursos curtos voltados para delegados regionais, agentes multiplicadores ou determinados agentes da administração pública.

² É o caso, por exemplo, de Bagé (RS), Itajaí (SC), Catanduva (SP), São Carlos (SP) ou Porto Alegre (RS), apesar das críticas a determinados aspectos do projeto de comunicação.

³ Porto Alegre, Itajaí, São Carlos e São Paulo eram então administradas por Prefeitos eleitos pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e Olinda, pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B). Hoje, em 2012, tanto o PT quanto o PC do B estão muito mais próximos da pauta competitiva e liberal do que na primeira década do século XXI.

Certamente, podem ser destacadas experiências específicas onde a administração municipal desenvolveu atividades intensas de capacitação de atores sociais, especialmente no Sul e Sudeste do país, seja no curso das atividades previstas – dada a ênfase pedagógica das próprias reuniões e discussões realizadas, como é o caso de São Carlos ou São Paulo –, ou em atividades específicas de capacitação, como é descrito para o caso de Porto Alegre. Em alguns casos, as iniciativas de capacitação dos atores sociais não partiram do Poder Executivo municipal, mas do governo federal – por meio das atividades promovidas no âmbito da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, promovida pelo Ministério das Cidades em colaboração com entidades locais ou regionais – ou de universidades – como é o caso do projeto de capacitação conduzido pela Universidade Federal Fluminense em Niterói⁴.

Formatos de participação

Os formatos dos processos participativos, com poucas exceções, mostram a força da influência do governo federal na disseminação de uma metodologia para a elaboração de planos diretores que privilegiava a participação popular (MCidades, 2004). Adotar a metodologia “participativa” do Ministério, contudo, não garantia que os processos atendessem aos objetivos e princípios divulgados e muitos processos foram qualificados pelos pesquisadores como retóricos, pouco informados ou, ainda, desiguais, ao privilegiarem claramente determinados atores sociais.

Com exceção de dois municípios⁵ que não promoveram nenhum processo relevante de discussão, a maioria dos municípios estudados realizou, com ênfases e formatos muito diferenciados, audiências públicas, reuniões temáticas (que abrangiam discussões sobre preservação ambiental, saneamento, mobilidade, habitação, uso do solo, regularização fundiária, desenvolvimento econômico etc), reuniões regionais (com discussões descentralizadas geralmente sobre problemas e demandas locais), conferências ou congressos municipais, oficinas, grupos de trabalho, seminários, que, frequentemente, representavam processos inéditos de discussão sobre a cidade e as questões urbanas. Os municípios criaram núcleos gestores dos planos diretores ou outras instâncias de coordenação com participação do Poder Executivo e de representantes da sociedade,

⁴ Em Niterói, o Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU/UFF) manteve projeto de extensão de capacitação comunitária que, contudo, atendeu a parcela pequena da população.

⁵ Caetité (BA) e Montes Claros (MG).

implantaram fóruns de discussão e realizaram reuniões específicas com entidades representativas, entre muitas outras formas de interação e discussão entre poder público e sociedade.

Parte dos municípios parece ter feito uma interpretação literal da cartilha do Ministério, que propunha a realização inicial de uma leitura da realidade municipal que abrangesse uma leitura técnica e uma leitura comunitária da cidade, e instalaram divisões rígidas entre um saber “técnico”, relacionado ao trabalho de levantamento de dados e à análise de informações (com frequência, com participação praticamente exclusiva de técnicos municipais e consultores) e um saber “popular”, relacionado aos problemas e demandas locais, cuja relevância seria, em geral, condicionada pela análise técnica.

A maior parte dos municípios estudados iniciou o processo de elaboração do plano diretor apenas em 2005, ou mesmo 2006, a menos de um ano do prazo final⁶ para a aprovação dos planos, de acordo com o estabelecido pelo Estatuto, o que terminou por ser utilizado como justificativa para processos expeditos, com pouca participação, ou para planos genéricos, que remetem a maior parte das definições para novas leis. Ao lado das críticas recorrentes dos pesquisadores sobre processos insuficientes ou inadequados de participação, alguns formatos se destacaram pela intensidade ou inovação – apesar de críticas sobre aspectos específicos -, como é o caso de Porto Alegre, Bagé, São Carlos ou São Paulo.

Atores sociais envolvidos

A diversificação dos municípios brasileiros dificulta uma síntese sobre a miríade de tipos e grupos de atores sociais mais envolvidos no processo de elaboração de planos diretores. Em alguns casos, o processo foi dirigido para entidades representativas, em outros houve uma ênfase ou uma abertura maior para a participação direta da população em geral sem que essa orientação, necessariamente, tenha se refletido nos resultados finais do processo.

Nas cidades de maior porte ou com dinâmica econômica mais importante, são figuras recorrentes os representantes do setor imobiliário (sindicatos da indústria da construção civil, incorporadores e outros empresários relacionados à construção civil, corretores, proprietários fundiários etc), associações de engenheiros e arquitetos, associações empresariais de comerciantes ou industriais, associações de moradores, organizações não

⁶ Posteriormente, o prazo foi ampliado para 2008.

governamentais (especialmente ONGs ambientalistas e/ou associadas às questões habitacionais), universidades e movimentos de luta por moradia, além de muitos outros atores, entre eles, eventualmente, representantes de órgãos públicos dos diferentes níveis de governo. Nos demais municípios (pequenos, pobres, estagnados) é mais difícil mesmo uma generalização menos rigorosa, pois os atores – além das associações de moradores - variam muito de acordo com a atividade econômica principal e com especificidades sociais e culturais.

Principais campos de conflito

Os estudos de caso, de maneira geral, não se aprofundam na discussão sobre os conflitos que se manifestaram no processo de elaboração dos planos diretores. Contudo, podem ser destacados alguns campos de concentração – que eventualmente se superpõem - de conflitos mais frequentes no processo de elaboração de um plano diretor⁷:

- a *definição da metodologia*, geralmente opondo Prefeitura, associações de moradores, movimentos sociais e outros atores na discussão sobre o formato e a intensidade da participação, a contratação de consultorias, os níveis e momentos de tomada de decisão, o processo de comunicação e capacitação e a gestão da informação;

- o *conteúdo da política habitacional*, especialmente com relação à criação e delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias ou subutilizadas nas áreas centrais, com movimentos populares por moradia e outros atores sociais de um lado e associações comerciais, associações empresariais do setor imobiliário e a própria Prefeitura de outro;

- a *regulação do uso e ocupação do solo*, onde a definição dos parâmetros urbanísticos (índices de aproveitamento do terreno, usos e parcelamentos permitidos etc) e os ritos de aprovação de grandes projetos dividem associações de moradores, universidades e outros atores sociais em disputa com vereadores conservadores e associações empresariais do setor imobiliário, entre muitas outras possibilidades, nas quais a posição da Prefeitura pode variar muito;

- a *delimitação ou revisão do perímetro urbano*, envolvendo proprietários fundiários, empresários do setor imobiliário, comunidades rurais e outros atores;

⁷ Os estudos indicam muitos outros campos de conflito relacionados a políticas de mobilidade, definição de prioridade de investimento, infraestrutura e outras melhorias sociais etc.

- a *regulamentação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano*, especialmente operações urbanas consorciadas, outorga onerosa do direito do construir, parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, com posturas variadas das Prefeituras com relação aos argumentos e interesses de proprietários fundiários e empreendedores imobiliários;

- a *delimitação de áreas de preservação ambiental* e o zoneamento ambiental em geral, em situações de conflito geralmente envolvendo organizações não governamentais e associações de moradores, empresários do ramo turístico, proprietários fundiários, empresários industriais e do setor imobiliário;

- o *sistema de gestão participativa*, campo de disputa entre os diferentes atores sociais sobre o caráter (consultivo ou deliberativo) e a composição dos conselhos da cidade, de desenvolvimento urbano ou similares.

O processo de elaboração: avaliação dos pesquisadores

Abstraídos os casos onde não houve ou foi insignificante o processo público de discussão⁸, cabe comentar brevemente sobre as características gerais dos processos identificadas pelos pesquisadores, que, em certos casos, parecem empenhados em justificar ou mesmo promover a qualidade do processo.

Diferentemente do que aconteceu nas demais Prefeituras municipais onde se estabeleceram espaços mais abertos de consulta, discussão e, eventualmente, maior participação na decisão – ainda que mais ou menos controlados, restritos e limitados -, o processo em Curitiba se destaca pelas poucas mediações com as entidades e movimentos organizados e por ter permanecido sob o controle total da burocracia municipal, que privilegiou a interação com o setor imobiliário e os representantes que supostamente trariam maior conteúdo técnico à proposta, como engenheiros, arquitetos e urbanistas e representantes da academia. Praticamente nada das consultas públicas restritas foi incorporado ao projeto de lei.

Em poucos casos, as análises enfatizam as estratégias de cooptação dos movimentos sociais e a manipulação política dos processos pelo Prefeito em benefício de estratégias de construção de hegemonia local ou os movimentos realizados por determinados atores beneficiados pela tradição clientelista e que oferecem resistência à ampliação ou às inovações na participação popular.

⁸ Caetité (BA), Montes Claros e Ribeirão das Neves (MG) e Juazeiro (CE).

Em boa parte dos casos, os processos de discussão em audiências públicas, reuniões temáticas e regionais foram apresentados como insuficientes, superficiais ou pouco abrangentes. Críticas sobre a precariedade da participação de segmentos populares e incorporação privilegiada de representantes do setor empresarial não são raras, assim como aquelas sobre a necessidade de maior envolvimento dos movimentos sociais. Contudo, em alguns municípios onde os processos foram mais criticados, registra-se a realização de significativo número de reuniões, encontros, oficinas, palestras, seminários, conferências que, pelo menos, trouxeram à tona questões emergentes da cidade e, ainda que involuntariamente, em alguns casos, fizeram emergir e tornaram visíveis conflitos não resolvíveis no âmbito do plano.

Por outro lado, em cerca de 1/3 dos casos estudados⁹ os pesquisadores reconhecem de forma especial a intensidade das discussões e a preocupação em envolver amplamente a população no processo de elaboração do Plano Diretor, ainda que possam ser levantadas críticas específicas a aspectos do processo.

Mesmo nos casos considerados mais exitosos, com maior incorporação das propostas do processo participativo no Plano Diretor aprovado, a maioria dos pesquisadores aponta que a participação esteve mais concentrada nos movimentos sociais, suas entidades e instituições, e menos nos segmentos populares desorganizados, que participam mais da fase de consulta microrregional sobre os problemas locais e, no melhor dos casos, de atividades de capacitação.

Na grande maioria dos casos, inclusive aqueles com processo participativo amplo e mais reflexivo, a discussão foi muito maior na fase de diagnóstico – ou leitura da cidade – do que na fase de elaboração de propostas, mais concentradas no campo da burocracia técnica da administração municipal - e eventuais assessores e consultores -, que, de acordo com as orientações políticas do Prefeito, seleciona, ao final, o que pode ou não ser incorporado ao projeto de lei a ser enviado à Câmara dos Vereadores para votação.

O processo de votação na Câmara dos Vereadores

Com poucas exceções (especialmente São Paulo, São Carlos, Porto Alegre e Bagé), o processo de participação é feito sob a liderança do Poder Executivo e o processo de discussão na Câmara dos Vereadores foi pouco aberto ou totalmente fechado à participação

⁹ Bagé (RS), Itajaí (SC), Olinda (PE), Porto Alegre (RS), São Carlos (SP) e São Paulo (SP).

popular. A exceção mais notável foi São Paulo, onde, sob a liderança da Câmara, o processo de discussão se expandiu e se aprofundou, inclusive com reuniões descentralizadas.

Em metade dos casos o projeto de lei foi aprovado na íntegra ou sem mudanças significativas, seja - como analisam os pesquisadores - em função de um envolvimento maior dos vereadores no processo de discussão conduzido pelo Executivo, da submissão da Câmara ao Prefeito em função de alianças com setores conservadores e de outros acordos políticos, ou mesmo da apatia diante de um processo considerado menos relevante no contexto municipal.

Nos casos onde os conflitos foram mais ou menos explicitados, apontam-se situações de mudanças importantes no projeto de lei na Câmara Municipal, geralmente para atender demandas do empresariado local (especialmente do setor imobiliário, nos municípios mais dinâmicos e/ou populosos), mas, também, há casos de conquistas pontuais dos movimentos sociais com relação à composição de conselhos municipais ou à política habitacional; de movimentos de moradores e entidades ambientalistas na instituição de restrições de intensidade de uso e ocupação do solo ou na delimitação de áreas de preservação; e de proprietários imobiliários e representantes dos cartórios de imóveis como propositores vitoriosos de emenda que restringe doações de terra em caso de parcelamento, entre muitos outros exemplos de demandas específicas de determinados agentes relacionadas também a outros temas, como alteração do perímetro urbano, instâncias de participação etc.

As demandas do setor imobiliário (incorporadas em maior ou menor grau, conforme o caso) referem-se, como era de se esperar, a alterações em parâmetros urbanísticos como mudanças no zoneamento e no perímetro urbano, ampliação de índices construtivos (índices básicos e máximos), diminuição dos valores a serem pagos em caso de outorga onerosa do direito de construir, restrições para aplicação do IPTU progressivo e, também, incentivos fiscais, simplificação de processos administrativos, além de outras propostas.

Há casos onde agentes envolvidos apontam que o projeto de lei e o processo participativo foi mais desfigurado na Câmara Municipal - como é apontado em Salvador, Beberibe e Niterói. Ainda que com pouco aprofundamento, são eventualmente apontadas polêmicas relacionadas à troca de favores e outras negociações para aprovação de determinadas emendas, especialmente quando envolvem articulações entre vereadores e agentes do setor imobiliário.

O processo de implementação de planos diretores municipais brasileiros no século XXI

Quanto ao processo de implementação dos planos diretores, era de se esperar que os resultados fossem incipientes e incompletos, pois a pesquisa foi realizada pouco tempo após a aprovação dos planos diretores. Contudo, mesmo considerados apenas os 18 (dezoito) planos aprovados há mais de 2 (dois anos), os resultados são decepcionantes.

Em 1/3 dos casos nada tinha sido regulamentado - no caso de Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, nem sequer o que deveria ser autoaplicável é obedecido e a Prefeitura ainda aplicava índices construtivos da legislação antiga, alterada pelo Plano Diretor. Em outros casos, ainda que tenham sido iniciados ou concluídos processos de regulamentação e aprovação de leis complementares, as leis e programas implementados não atendem as orientações do plano e podem até mesmo contrariar suas disposições mais básicas. Com relação ao sistema de gestão participativa, a regra geral, observados todos os casos, é que os conselhos instalados não funcionam de acordo com suas atribuições - não deliberam sobre o que deveriam nem são consultados em seus campos de atribuição - ou foram paralisados.

Certamente, há casos em que foram criadas condições para sua regulamentação e implementação, como é o caso de São Paulo, onde o processo de aprovação do Plano Diretor foi seguido, sem interrupção, pela aprovação do zoneamento e dos planos regionais em um processo onde a participação popular foi inclusive aprofundada e o processo de discussão fez emergir conflitos entre os atores sociais organizados. Contudo, segundo a avaliação do pesquisador desse caso, a gestão municipal posterior à que elaborou o plano e iniciou seu processo de regulamentação abandonou o processo participativo e burocratizou as instâncias institucionais de participação, o que revela a fragilidade da participação na gestão urbana, que se instaura ou não como processo em função do apoio e do aval do Prefeito.

Comentários finais

Raquel Rolnik aponta que, ainda que a agenda da reforma urbana não tenha conseguido constituir “uma base de sustentação política para incidir profunda e amplamente na dinâmica estatal” nem para estreitar relações entre sociedade política e sociedade civil, ela tem sido uma fonte de tensionamento e “inovação cultural” introduzida pelos atores sociais que ampliou o espaço da democracia brasileira (Rolnik, 2009, p.31). Os planos diretores, como elementos promoção dessa agenda, poderiam ser vistos então, pelo menos, como vetores de democratização que disputam espaço com os ideais ainda hegemônicos de

promoção da competitividade urbana e da disputa por investimentos e empregos que costumam constar do discurso de justificação de alianças entre a administração pública e os atores sociais com maior capacidade de investimento.

Ocorre, contudo, que a burocratização do processo participativo e o esvaziamento do conteúdo político das instâncias e canais de participação (como conselhos locais de política urbana, comitês, fóruns populares etc) é um dos produtos mais visíveis do Brasil pós-Estatuto da Cidade. Nunca se participou tanto na definição de coisas sem importância. Por outro lado, as práticas clientelistas estão longe de acabar e a administração pública das cidades continua fundamentalmente atrelada aos interesses de setores empresariais. As parcerias público-privadas florescem, os incentivos fiscais proliferam, os investimentos públicos priorizam a atração de investimentos, a segregação socioespacial se reproduz.

Ou seja, a insistência de determinados setores (instituições e movimentos sociais) na institucionalização das demandas sociais ao invés da ênfase na ação não parece ter dado muitos frutos. Como diz Erminia Maricato (2001), nossas cidades não estão melhores (ou estão piores) e a ênfase exagerada nos planos e leis como formas de garantia de conquistas sociais parece ter sido, cada vez mais, uma estratégia fracassada.

Enfim, quando refletimos sobre a experiência recente de elaboração dos planos diretores no Brasil (certamente há outros processos e instâncias de planejamento), e nos questionamos sobre se a prática do planejamento urbano contribuiu para a promoção da justiça social e a democratização das cidades, a resposta parece ser: não, ou quase nunca. Ou, de maneira menos assertiva, pode-se dizer que o planejamento urbano tem contribuído indiretamente para a democratização das cidades apenas quando o processo de elaboração envolveu uma discussão profunda das questões urbanas e criou condições para a formação de atores sociais coletivos capazes de afirmar direitos e de disputar as decisões sobre a cidade e os correlatos benefícios urbanos. Mas, mesmo nesses casos, o processo pode não durar, pois os planos diretores não iniciam processos contínuos de planejamento participativo no Brasil. Com exceção dos poucos casos onde a conjuntura política é muito favorável (a qual, por sua vez, é sempre instável), não são boas as perspectivas de ampliação dos espaços de participação nos processos de tomada de decisão sobre as grandes questões urbanas. Isso possivelmente tem contribuído para a indiferença geral com relação aos planos e às leis urbanas por parte dos movimentos sociais de baixa renda e para a população de baixa renda de maneira geral. Enquanto isso, os grandes investidores continuam a ser bem sucedidos na alteração das leis e dos planos, sempre que necessário para o alcance dos seus

objetivos. Registrados os poucos exemplos em contrário, o planejamento urbano no Brasil, em geral, continua a seguir – ou a seguir mais avidamente – o mercado.

Bibliografia

Araújo, R. L. 2005. *O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo – a Cidade do Rio de Janeiro na década de 1990*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Brasil, Ministério das Cidades. 2004. *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos Municípios e Cidadãos*. Rolnik, R. & Pinheiro, O. M. (Coord.). Brasília, Ministério das Cidades - Confea.

Brasil, Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. 2005. *Resolução nº 25, de 18 de março de 2005*.

Brasil, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. 2012. *Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Relatórios dos estudos de caso*. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/481-rede-de-avaliacao-e-capacitacao-para-implementacao-de-planos-diretores-participativos>. Acesso em 12 outubro de 2012.

Fix, M. A. B. 2001. *Parceiros da exclusão. Duas histórias da construção de um “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.

Fix, M. A. B. 2011. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese de doutorado. Campinas, IE/UNICAMP.

Faria, J. R. V. 2012. *Planos Diretores Participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Lefebvre, H. 1999. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Maricato, E. 2001. *Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Editora Vozes.

Maricato, E. 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, Editora Vozes.

Mascarenhas, G.; Bienenstein, G.; Sánchez, F. (Org.). 2011. *O jogo continua: megaeventos esportivos e cidades*. Rio de Janeiro, Eduerj - Faperj.

Oliveira, F. L. 2003. *Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ.

Oliveira, F. L.; Biasotto, R. C. 2011. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiro. In: Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ.

Oliveira, F. L.; Cardoso, A. L.; Costa, H. S. M.; Vainer, C. (Org.). 2012. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro, Letra Capital.

Rezende, V. 1982. *Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Civilização brasileira.

Rolnik, R. 2009. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 11, N. 2, Novembro 2009.

Santos, M. R. M. 2011. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ.

Santos, M. 1994. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo, Editora Hucitec.

Santos JR., O. A.; Montandon, D. T. 2011. Síntese, desafios e recomendações. In: Santos Jr., O. A.; Montandon, D. T. (Org.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Metrópoles, IPPUR/UFRJ.

Villaça, F. *As ilusões do Plano Diretor*. 2005. Disponível em:

http://www.flaviovillaça.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acessado em 12 de julho de 2012.