



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

OS NOVOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS BRASILEIROS: UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR

Fabricio Leal de Oliveira (EAU/UFF e ETTERN/IPPUR/UFRJ) - flealdeoliveira@gmail.com

*Arquiteto e urbanista, Professor Adjunto da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense,
Pesquisador Associado ao Laboratório ETTERN/IPPUR/UFRJ.*

Os Novos Planos Diretores Municipais Brasileiros: uma Avaliação Preliminar

Resumo

Após a aprovação da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, uma nova leva de planos diretores municipais inundou o Brasil. Este artigo, realizado com base nos insumos da pesquisa *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos*, promovida pelo Ministério das Cidades com coordenação acadêmica do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), apresenta uma avaliação preliminar dos novos planos diretores brasileiros, tendo como referências o ambiente de implementação e as expectativas geradas desde a aprovação do Estatuto. As conclusões apresentadas não abrangem todas as dimensões da pesquisa nacional, mas permitem afirmar que os planos diretores pós-Estatuto da Cidade, de maneira geral, pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada, ainda que avanços possam ser identificados em planos específicos e em aspectos relacionados à promoção da gestão democrática da cidade.

Os novos planos diretores municipais brasileiros: uma avaliação preliminar

1. Introdução

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a realização de uma intensa campanha nacional promovida pelo Ministério das Cidades - especialmente a partir de meados de 2005 -, uma nova leva de planos diretores municipais inundou o Brasil. Entre 2001 e outubro de 2007, cerca de 1000 mil municípios brasileiros¹ elaboraram ou reviram seus planos diretores e os aprovaram na Câmara Municipal (MCIDADES, 2010 e IBGE, 2004 e 2008).

Com o objetivo de realizar uma primeira avaliação sobre os novos planos diretores aprovados – ou revistos – sob a égide do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos em conjunto com o Conselho Nacional das Cidades, promoveu a realização da pesquisa *Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos* com coordenação acadêmica do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), projeto que implicou a constituição de uma rede de pesquisadores em todos os estados brasileiros (MCIDADES, 2010)

Com base nos insumos dessa pesquisa e em outras fontes, este artigo apresenta uma avaliação preliminar dos novos planos diretores brasileiros produzidos após a sanção da Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, tendo ainda como referência de análise o ambiente de elaboração dos planos no início do século XXI e as expectativas de transformação desencadeadas pela aprovação do Estatuto.

2. O ambiente de elaboração dos novos planos diretores

Logo após a aprovação da Constituição de 1988, em função das exigências estabelecidas no artigo 182, muitas administrações públicas municipais com mais de vinte mil habitantes elaboraram e aprovaram planos diretores na Câmara Municipal. Desde então, o plano diretor foi estabelecido como o campo de definição da função social propriedade, noção que acompanhava toda a discussão e os conflitos em torno da reforma urbana nas cidades brasileiras.

Este movimento, contudo, desde já o início dos anos 1990, dividia espaço com outras referências para o planejamento e gestão urbana que ganhavam cada vez mais espaço como normas orientadoras da ação pública no âmbito municipal. O início da virada

neoliberal dos anos 1980 em escala mundial e a eleição de Fernando Collor como Presidente da República, no final de 1989, são marcos bem definidos desta mudança que dificultou ainda mais a realização dos objetivos de realização de uma reforma urbana no Brasil voltada para a redução das desigualdades sociais, a promoção do acesso à moradia e a gestão democrática da cidade. Impunha-se, cada vez mais, uma nova norma de ação que enfatizava a promoção da competitividade urbana – e a atração, a qualquer custo, de investimentos e empregos -, a privatização dos serviços públicos e outros pontos da nova pauta internacional para a administração pública.

Na América Latina, dos anos 1990 à primeira década do século XXI, as agendas e documentos chancelados ou promovidos pelo Banco Mundial (BIRD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (HABITAT) foram freqüentemente aceitos sem maiores questionamentos e absorvidas como novas referências para a gestão e planejamento das cidades (OLIVEIRA, 2001). Os livros *Governance and Development* (BIRD, 1992) – que marca uma mudança no discurso do Banco Mundial ao defender claramente a promoção de um ajuste liberal na gestão pública dos países do terceiro mundo – e *Local y Global* (Borja e Castells, 1997) – adotado como documento de referência do Habitat II – são alguns dos marcos da difusão de um pensamento dominante sobre as cidades que reinou – não sem oposição, como mostram os trabalhos de autores brasileiros² – durante a virada do século XX para o século XXI. Nessa época, proliferaram as receitas para ampliar a competitividade das cidades, que incluíam, com freqüência, a elaboração de planos estratégicos de corte empresarial, a concessão de incentivos fiscais ou mesmo o investimento público direto para a atração de investimentos privados e um *portfolio* de grandes projetos supostamente capazes de alavancar o desenvolvimento urbano, como a “*revitalização*” de áreas portuárias ou a realização de megaeventos esportivos (OLIVEIRA, 2001 e 2003). Nos municípios brasileiros, com freqüência, a promoção da competitividade urbana se traduzia em desregulamentação ou flexibilização da legislação urbanística, privatização e terceirização de serviços públicos, concessão de incentivos fiscais e diminuição dos gastos públicos de custeio.

Certamente, nem todas as administrações públicas municipais brasileiras se pautaram pela agenda neoliberal nos anos 1990 e no início da década de 2000. A implantação do orçamento participativo, a elaboração de planos urbanos com participação popular e outras experiências registradas no período em Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém, Santo André e muitas outras cidades são processos reveladores das possibilidades de atuação das administrações públicas municipais na promoção da justiça social e da redução das desigualdades sociais nas cidades brasileiras, ainda que os resultados concretos dessas

políticas na melhoria da qualidade de vida e do acesso à cidade não tenham sido muito evidentes. Afinal, as condições estruturais relativas à distribuição de renda, riqueza e poder são pouco alteradas a partir de mudanças no investimento e na regulação empreendidas pela administração pública municipal. Há, contudo, ganhos pontuais importantes na ampliação da democratização da gestão pública e na construção de referências de planejamento comprometidas com a promoção da equidade e da justiça social que não podem ser desprezados.

Há, ainda, quem aponte para os avanços relativos à incorporação da noção de “*desenvolvimento sustentável*” ou de “*sustentabilidade*” que é amplamente incorporada nos discursos promovidos por administrações públicas dos três níveis de poder, exatamente neste período, especialmente a partir da realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Rio de Janeiro - Eco 92 – e da aprovação da Agenda 21. Não raramente, contudo, o que se pretende “sustentar” ou fazer durar é uma ordem social na qual não há lugar para os mais pobres ou, alternativamente, uma ordem pragmática, que aceita os poderes constituídos e seus interesses em troca de algum “esverdeamento” das políticas públicas. Pode-se, no discurso sobre a sustentabilidade das cidades das administrações públicas municipais, identificar mesmo uma subsunção da noção no âmbito da construção da competitividade urbana ou, mais claramente, do que seria uma “sustentabilidade” econômica das cidades (OLIVEIRA, 2001 E 2003).

Os eventuais avanços na democratização da gestão pública e do planejamento urbano, contudo, foram submersos por uma avalanche de medidas de restrição do gasto público, liberalização de mercados, privatização dos serviços públicos e desqualificação do planejamento governamental e das instâncias de participação popular, especialmente, nestes últimos dois casos, quando se trata de regular a implantação de grandes projetos ou empreendimentos considerados capazes de ampliar a competitividade urbana.

É nesse ambiente que se recebe, finalmente, a notícia da aprovação do Estatuto da Cidade e, com ele, ressurgem “velhas” expectativas sobre a gestão urbana e o planejamento nas cidades brasileiras, há algum tempo abandonadas em boa parte do território brasileiro.

3. As expectativas sobre os novos planos diretores

Logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, em todo o Brasil planejadores, acadêmicos, gestores públicos e ativistas discutiam o que seriam novas possibilidades abertas à gestão democrática da cidade e à regularização fundiária. Por toda parte se discutia a possibilidade de uma atuação dos governos municipais mais indutora do que primordialmente reguladora do desenvolvimento urbano e mais eficaz no que diz respeito à implantação de políticas redistributivas.

Ressurgiam as “velhas” ênfases na função social da propriedade e da cidade, no direito à cidade e à moradia, agora disputando espaço com as receitas da competitividade e da sustentabilidade econômica das cidades (OLIVEIRA, 2003, p. 192). A aprovação do Estatuto significava, então, a possibilidade, em meio à onda neoliberal, de “inversão de diretrizes hoje difundidas para a gestão da cidade” (PCRJ/SMU, 2001)³.

Em plena época dos planos estratégicos de corte empresarial, o plano diretor era fortalecido como campo de definição da política urbana, mas, como então apontavam alguns autores, a implementação do Estatuto a favor de princípios redistributivos não estava dada e dependeria da luta política em torno da regulamentação dos instrumentos, da criação de programas e ações do executivo e de disputas judiciais. Em entrevista concedida à Folha de São Paulo logo após a aprovação da Lei Federal, em 2001, Erminia Maricato dizia:

“haverá uma guerra em termos judiciais, nacional. Os representantes dos interesses especulativos vão tentar de tudo, e eles usam demais o Judiciário, que é uma via conservadora na sociedade brasileira. Um outro problema é a correlação de forças no Município. Ou seja, dificilmente um prefeito vai enfrentar essas forças que são muito poderosas no município, principalmente proprietários de imóveis.” (MARICATO, 2001)

De qualquer modo, o Estatuto instaurava um novo campo de luta expresso na regulamentação dos instrumentos previstos, na criação e formulação de instituições, programas e ações. Como o Plano Diretor era reafirmado como o principal campo de definição da política urbana, alguns esperavam que a disputa em torno da elaboração ou revisão do Plano Diretor, incluindo o seu formato e conteúdo (planos estratégicos, compreensivos, reguladores, etc), voltaria a concentrar uma parte importante da discussão no Brasil e, possivelmente, o processo de elaboração e revisão dos planos diretores poderia se constituir em um campo de estímulo à formação de sujeitos sociais coletivos, especialmente se canais de comunicação e informação e os espaços públicos de discussão e participação fossem criados.

Mais tarde, o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, se empenharia, especialmente no período entre 2003 e 2006, na promoção de uma leitura do Estatuto da Cidade que reforçava os princípios de direito à cidade e de cumprimento da função social da propriedade na construção de uma cidade mais justa e democrática. As ações empreendidas pelo Ministério a partir de 2004, com a publicação do livro *Plano Diretor Participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos* e, mais intensamente a partir de 2005, com o lançamento nacional da campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” (MCIDADES, 2010), certamente reforçaram o discurso de

mudança que se promovia desde a aprovação do Estatuto e que afirmava o Plano Diretor como um momento de construção de um pacto social em torno do futuro da cidade e da sua apropriação social.

Se, de um lado, o Ministério alimentava um otimismo com relação aos novos planos diretores brasileiros que não enfatizava os conflitos entre os atores sociais urbanos - o que resultou na construção de expectativas que tornaram ainda mais frustrantes os tímidos resultados do processo, como veremos mais adiante -, por outro lado, o embate na disputa pelo rumo dos planos diretores na implementação do direito à cidade possivelmente exigia uma dose de ousadia na afirmação da necessidade de transformação nas formas de produção e apropriação social da cidade.

Certamente, as críticas sobre os planos diretores e sua capacidade de promover a redução das desigualdades sociais já vinham de muito antes dos anos 1990.

Henri Lefebvre, por exemplo, sempre foi muito duro com respeito à possibilidade do planejamento estatal conduzir a mudanças capazes de beneficiar as populações de baixa renda ou reduzir as desigualdades sociais. Já Milton Santos sublinhava o papel do planejamento urbano na viabilização das estratégias de acumulação das grandes firmas e sua utilização como meio de produção dos meios e formas de transformar o espaço urbano para beneficiá-las (SANTOS, 1994).

Contudo, apesar das limitações estruturais do planejamento como instância de transformação ou dos planos diretores como instrumentos de reforma urbana, não há como recusar a embate aberto em torno da sua elaboração e implementação: é essa a justificativa para a construção do campo da gestão pública ou planejamento urbano, como profissão ou disciplina. Seja como instância de ampliação do alcance das políticas sociais ou como um campo de confronto com os atores com interesses concretos na produção da cidade e que se beneficiam da regulação pública da construção e da distribuição dos investimentos públicos em bens e serviços, o planejamento, os planos e a gestão pública se impõem como campos de luta e de disputa por sua apropriação.

Raramente há, contudo, na crítica aos planos e ao planejamento urbano, uma recusa ao campo do planejamento que implique ou justifique necessariamente o abandono da luta em torno do conteúdo e do processo de implementação dos planos diretores. Há, certamente, um ceticismo – em maior ou menor grau - quanto ao seu resultado.

Expectativas: um comentário final

O Estatuto da Cidade trouxe diretrizes e instrumentos que podem ser acionados na promoção do acesso à moradia, da redução das desigualdades sociais e da promoção da

gestão democrática na cidade, mas essa não é a sua única marca. Entre o início do processo de elaboração e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, uma série de experiências administrativas, abordagens discursivas e noções em disputa influenciaram o texto da Lei Federal, que terminou por incorporar elementos que tanto podem reforçar elementos do discurso favorável a uma reforma urbana que redistribua de forma justa os ônus e benefícios da urbanização (como é caso, por exemplo, da experiência do orçamento participativo no Brasil), como contradizê-lo em alguns dos seus aspectos fundamentais.

Os ganhos foram muitos, destacadamente no que se refere, de modo geral, ao campo discursivo (ou no reforço de diretrizes voltadas para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana) e às novas possibilidades de regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda. As novas possibilidades de indução da ocupação dos vazios urbanos, as orientações para captura da valorização fundiária gerada pelos investimentos públicos, entre muitos outros tópicos, já foram exaustivamente (e justificadamente) valorizados pela literatura e não merecerão maior destaque neste tópico.

Por outro lado, mesmo as orientações para a regulamentação dos instrumentos de política urbana permitem as mais diferentes ênfases e apropriações, como já se apontava em 2003 (OLIVEIRA, 2003). As orientações para a realização de operações urbanas consorciadas, por exemplo, reproduz a experiência paulistana, exaustivamente criticada por Fix (2001 e 2006) por reforçar os benefícios concedidos aos promotores imobiliários e a desigualdade social em São Paulo. A regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, por sua vez, parece ter sido influenciada pela prática de municípios que regulamentaram o solo criado com índices básicos superiores a 1,0 ou diferenciados segundo as áreas da cidade e, ainda, pela prática de realização de operações interligadas no Rio de Janeiro e São Paulo, especialmente ao indicar a possibilidade da outorga onerosa para alteração de uso⁴. Contudo, após quase dez anos da aprovação do Estatuto, não é mais proveitosa a realização de uma exegese sobre as suas possibilidades de interpretação ou orientação, mas, antes, como pretendemos realizar aqui de forma preliminar, uma avaliação da sua regulamentação e implementação nos municípios brasileiros.

4. Os novos planos diretores municipais brasileiros

Nos próximos anos, certamente abundarão análises da experiência brasileira sobre a elaboração e implementação dos planos diretores e sobre a implementação das diretrizes do Estatuto da Cidade no Brasil. Além das muitas monografias, dissertações e teses de doutorado já realizadas ou em elaboração sobre o tema, espera-se que a avaliação crítica abranja também os resultados concretos do processo e aborde as interações e conflitos

entre os processos de reprodução social das cidades, os textos das leis dos planos e as medidas de gestão a elas relacionadas.

Não é o caso deste texto, que pretende apenas apresentar algumas conclusões com base nos resultados de pesquisa nacional promovida pelo Ministério das Cidades e que analisou 526 planos diretores de municípios de todos os estados brasileiros, elaborados ou revistos entre 2001 e 2007.

Com exceção dos 26 estudos de caso previstos, que tinham por objetivo o aprofundamento nos processos de elaboração dos planos – além de uma primeira avaliação da sua implementação -, a pesquisa foi baseada exclusivamente na análise de documentos, especialmente análises das leis dos planos diretores de acordo com questionário preparado pela coordenação nacional da pesquisa. O que significa que os resultados da pesquisa não permitem uma avaliação rigorosa dos avanços com relação à promoção da redução das desigualdades sociais ou do acesso à moradia e à cidade para a população de baixa renda, entre outras pautas da reforma urbana, como a ampliação da participação popular na gestão urbana. Isso só seria possível a partir de uma análise que se detivesse no confronto entre a lei e o processo de elaboração e implementação do plano com as condições territoriais historicamente estabelecidas e as conjunturas política, administrativa ou institucional específicas em cada município (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010 e OLIVEIRA e SANTOS, 2008).

Contudo, apesar dos limites descritos acima, os resultados da pesquisa trazem insumos significativos para a discussão sobre os novos planos diretores em sua relação com o processo de reprodução social das cidades brasileiras.

As conclusões preliminares apresentadas a seguir não abrangem todas as dimensões da pesquisa nacional – como, por exemplo, os aspectos relacionados à implementação da gestão democrática da cidade, desenvolvidos em artigo que compõe a pesquisa nacional (SANTOS, 2010) -, mas, apenas, alguns pontos relacionados à promoção do acesso à moradia nos planos diretores, além de outros aspectos específicos que se destacaram na análise dos relatórios estaduais da pesquisa⁵.

Conclusões preliminares

A ampliação da intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no mercado de terras, com o objetivo de promover a democratização do acesso da população de baixa renda à moradia em terra urbanizada e bem localizada, era um dos principais pontos da agenda dos planos diretores sintonizados com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. De acordo com essas orientações, mesmo uma pauta modesta e

cética com relação aos planos diretores em seu potencial de transformação incluiria, além de diretrizes e orientações para a política urbana municipal e suas vertentes setoriais (especialmente saneamento, transporte e mobilidade, habitação, etc), normas voltadas para a regulamentação dos instrumentos de indução da ocupação dos vazios urbanos, captura e redistribuição da valorização fundiária gerada por investimentos públicos, regularização fundiária e reserva de área para habitação de interesse social.

Por outro lado, qualquer plano elaborado sob a égide do Estatuto deveria avançar na promoção da gestão democrática da cidade, especialmente no que se refere à participação nos processos de planejamento e na definição da distribuição dos investimentos públicos no território municipal.

Como já apontado, eram previstas dificuldades políticas com relação à intervenção pública no mercado de terras urbano (MARICATO, 2001; RIBEIRO, 2001). Afinal, nem todos ganham quando há mais justiça nas formas de apropriação social dos bens e serviços urbanos. Mesmo assim, apesar dos conhecidos limites dos planos diretores para mudar a realidade social, estava aberto um novo campo de disputa que envolveria – das mais variadas formas e ênfases - uma quantidade expressiva de atores sociais.

- Acesso à terra urbanizada

De acordo com os relatórios estaduais analisados, de maneira geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes⁶ do Estatuto, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas concretas.

O potencial dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade praticamente não foi aproveitado e raramente os instrumentos de política fundiária foram plenamente regulamentados nos planos diretores. Por outro lado, as condições objetivas para a regulação do solo urbano costumam ser remetidas para a legislação específica de uso, ocupação e parcelamento do solo, a ser elaborada após a aprovação do plano diretor.

Embora os relatórios estaduais, com poucas exceções, não se detenham na avaliação do zoneamento existente e sua relação com as disposições do Plano Diretor, há relatórios (Pará, Maranhão, Acre, Rio de Janeiro, Goiás, entre outros) que apontam explicitamente que, de modo geral, os parâmetros de uso e ocupação do solo prejudicam o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda.

Certamente, os novos planos disseminaram a noção de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Brasil e reafirmaram o direito dos mais pobres à moradia regularizada e servida por equipamentos e serviços. A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da democratização do acesso à terra bem localizada, contudo, deixou muito a desejar. A grande maioria dos planos prevê a instituição de ZEIS – ou AEIS –, mas nem sempre há delimitação nos planos e poucos deles as regulamentam ou dão orientações para a sua regulamentação posterior e a definição de ZEIS ou áreas voltadas para a promoção de habitação popular poucas vezes se relacionou com alguma estratégia voltada para a promoção da ocupação das áreas bem servidas com infra-estrutura equipamentos e serviços pela população de baixa renda.

Na verdade, a esmagadora maioria dos planos delimita ZEIS em áreas já ocupadas por assentamentos precários para fins de regularização fundiária e urbanística. Embora seja previstas ZEIS em áreas vazias ou sub-utilizadas em um número expressivo de planos, os relatórios estaduais registram claramente muitos poucos casos de delimitação, com exceção do Estado de São Paulo: são 41 casos de delimitação em São Paulo (45% do total) e apenas 6 casos em outros estados: Extremoz e Natal (RN), Moreno e Cabo de Sto. Agostinho (PE), Mesquita (RJ) e Teresina (PI).

- Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo

Embora os instrumentos previstos no artigo 182 da Constituição Federal estejam incorporados em quase todos os planos analisados, raramente foram regulamentados de modo a serem aplicados com a aprovação do Plano Diretor. De acordo com os relatórios estaduais, os instrumentos seriam “auto-aplicáveis” em 19 planos de São Paulo (21% do total de planos abrangidos pela pesquisa), 10 planos do Rio Grande do Sul (24%), 11 planos do Paraná (33%), 1 plano do Rio de Janeiro (4%), 3 planos do Ceará (14%), 3 planos da Bahia (9%) e 1 plano do Piauí (25%).

Além disso, situações especiais ou condições pouco exigentes podem inviabilizar, na prática, o poder de indução dos instrumentos na promoção da ocupação dos vazios urbanos, como é possível verificar pela análise do relatório do Estado do Rio de Janeiro, que, ao lado dos relatórios de Rio Branco (AC) e Espírito Santo, traz mais insumos para a análise dos instrumentos.

São comuns isenções para os imóveis com qualquer atividade econômica que não necessite de edificação para se desenvolver, para imóveis com “função ambiental essencial” – o que pode ser definido caso a caso pela Prefeitura –, além de isenções para estacionamentos, garagens de veículos, edificações em ruínas ou abandonadas, igrejas ou templos etc. Nos casos dos municípios de Duque de Caxias e Queimados (RJ), é prevista a possibilidade de

isenção do IPTU em geral como benefício compensatório de limitações impostas aos imóveis pelo Plano Diretor, com opinamento do Conselho da Cidade.

Quanto aos lotes mínimos e às condições de sub-utilização para a aplicação dos instrumentos, as situações apresentadas para o Estado do Rio de Janeiro são muito variadas, abrangendo desde lotes inferiores a 250 m², até lotes mínimos de 10.000 m², ou 50.000 m², como é o caso do município de Duque de Caxias (OLIVEIRA e SANTOS, 2008).

Apesar da importância da articulação dos instrumentos com a efetivação de ZEIS, com a regulamentação da outorga onerosa do direito de construir, com consórcios imobiliários voltados para a produção de habitação popular em áreas centrais, políticas setoriais ou investimentos específicos em infra-estrutura e serviços públicos, poucos relatórios avançaram considerações a respeito (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010).

- Outorga onerosa do direito de construir e operação urbana consorciada

Poucos municípios regulamentaram o instrumento construir de modo a permitir sua imediata aplicação, embora esteja presente em muitos planos brasileiros. Os relatórios estaduais, contudo, com poucas exceções, também não se aprofundam muito na regulamentação da outorga onerosa do direito de construir.

Há relatórios que apontam casos onde os planos diretores contrariam disposições do Estatuto da Cidade, como os planos que remetem a definição da área de aplicação ou dos coeficientes básico ou máximo para legislação complementar ou, especialmente, remetem parte da regulamentação do instrumento para o Poder Executivo. O plano de Santiago (RS), por exemplo, remete a regulamentação do instrumento para o Executivo municipal, e os planos dos municípios de Barra Mansa, São João de Meriti, Nilópolis e Magé (RJ) permitem que coeficientes de aproveitamento máximo sejam objeto de deliberação do Conselho da Cidade, sem precisar passar pelo crivo da Câmara Municipal.

Por outro lado, a maioria dos planos não assegura recursos exclusivos para habitação de interesse social ou outras finalidades redistributivas, pois são direcionados para fundos municipais que podem ser também utilizados para financiar o desenvolvimento urbano em geral.

A remissão de atribuições do legislativo para o executivo, a definição de coeficientes básicos altos e a desvinculação da aplicação do instrumento da sua vertente redistributiva mostram a fragilidade da regulamentação do instrumento na maioria dos municípios brasileiros. Esvaziada de seus atributos de captura e redistribuição de parcela da valorização fundiária gerada pelo desenvolvimento urbano, a outorga onerosa do direito de construir pode, em muitos casos, gerar efeito contrário, ao permitir a apropriação privada de novos benefícios

(especialmente nos casos onde os coeficientes básicos são superiores à legislação vigente) e o reinvestimento dos recursos arrecadados em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados, como é possível verificar em alguns dos casos relatados (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010, p.22-23).

Embora os relatórios raramente dêem maiores informações sobre as orientações dos planos para a regulamentação das operações urbanas consorciadas⁷, há registro de regulamentações contrárias ao Estatuto, com remissões de atribuições do legislativo para o executivo municipais, especialmente no caso dos municípios fluminenses de Duque de Caxias e Queimados, onde as operações urbanas poderão ser autorizadas por decreto do Executivo, ouvido o Conselho da Cidade.

Por outro lado, há planos que criam algum rito de controle social (submissão à aprovação do Conselho da Cidade etc) ou que atribuem ainda a obrigatoriedade de previsão de solução habitacional dentro do perímetro da operação ou nas suas vizinhanças, no caso da necessidade de remoção dos moradores de favelas e cortiços ou de áreas de recuperação / preservação ambiental.

- Direito de superfície e concessão de uso especial para fins de moradia

Poucos planos dão orientação substantiva relacionada aos instrumentos e há fragilidades na interpretação da lei federal em diversos municípios. Em alguns casos, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície são apresentados como instrumentos que dependem, para sua validade, de autorização do poder público municipal

Contudo, oito planos do Rio de Janeiro estabelecem que o Poder Público Municipal poderá conceder onerosamente o direito de superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo nas áreas públicas de seu patrimônio para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos. Já Macapá (AP), Conceição do Araguaia (PA) e Campos dos Goytacazes (RJ) definem finalidades para a concessão do direito de superfície em áreas públicas, que vão de implantação de infra-estrutura, habitação de interesse social, proteção ou recuperação do patrimônio ambiental, implantação de vias, serviços e equipamentos públicos ou facilitar a regularização fundiária, entre outras disposições.

Da mesma forma, poucos planos dão orientação para que o Poder Público municipal promova ações que apoiem, agilizem ou facilitem a regularização fundiária por meio do concessão de uso especial para fins de moradia ou da usucapião especial coletiva, como é o caso dos planos de Macapá (AP), Boa Vista (RR) e uma série de planos do Pará e do Rio de Janeiro.

- Os planos e grandes projetos

De acordo com os resultados de pesquisa sobre grandes projetos brasileiros realizada em 2006⁸, *“a regra da agilidade e do aproveitamento de oportunidades tende a isentar [os grandes projetos urbanos] de formas efetivas de controle social”*, o que faria a *“legislação urbanística que regula o projeto, passar a ser um elemento da negociação direta entre o poder público e capitais privados envolvidos no projeto”* (NOVAIS et al, 2007, p.17).

Alguns casos apontados no relatório estadual do Rio de Janeiro (OLIVEIRA e SANTOS, 2008) confirmam essa avaliação, indicando que os grandes projetos ou investimentos estão para muito além da influência dos planos. Ao contrário, os planos são alterados de acordo com as necessidades dos projetos, atropelando os processos supostamente participativos de elaboração.

O estudo de caso de Duque de Caxias (RJ) mostrou que “apenas 1 (um) ano após a aprovação do Plano Diretor, a Prefeitura de Caxias enviou e aprovou junto à Câmara Municipal projeto de lei elaborado sem nenhuma participação popular que alterava o macrozoneamento de modo a permitir uma maior intensidade da ocupação em áreas hoje praticamente desocupadas ao longo do futuro Arco Metropolitano” (OLIVEIRA e SANTOS, 2009, p.115), grande projeto viário coordenado pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro que contorna boa parte da área urbanizada da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, canalizando o tráfego das estradas que chegam ao Rio. Nos seus sítios na Internet, o Governo do Estado do Rio de Janeiro aponta que “quer coordenar todos os planos diretores dos municípios envolvidos direta ou indiretamente com a rodovia [Arco Metropolitano] para promover um desenvolvimento integrado da região” (SEDEIS, 2009, appud OLIVEIRA e SANTOS, 2009, p.16).

Já em Itaboraí (RJ), a definição da localização do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) teria provocado uma alteração do projeto de lei do Plano Diretor pouco antes da entrega à Câmara Municipal.

Mais marcantes parecem se os casos da refinaria da Petrobrás, em Duque de Caxias (REDUC), ou da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, por exemplo, que “sequer são mencionadas nos planos e não se relacionam explicitamente a nenhuma estratégia ou diretriz para o desenvolvimento urbano, embora se constituam em projetos estruturantes para essas cidades, especialmente no caso de Volta Redonda, onde a empresa se constitui no maior proprietário fundiário da cidade” (OLIVEIRA e SANTOS, 2009, p.16).

- Implementação

Na grande maioria dos casos não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor e, mesmo quando existem, se restringem a aspectos

superficiais ou pontuais de políticas muito específicas (OLIVEIRA e BIASOTTO, p.2). Na verdade, os novos planos diretores são poucos objetivos de maneira geral, o que indica que os executivos municipais (os promotores dos planos) mais uma vez não quiseram – ou não puderam – concentrar nos planos as definições importantes sobre a política urbana, em especial no que diz respeito às prioridades de investimento e à regulação do setor privado. Repete-se, assim, a antiga prática representada pela “distância entre os documentos que tratam de planejamento e os meios concretos de operacionalização das políticas urbanas” (ASCHER, 1994), ou, como quer Raquel Rolnik (1992), “o isolamento do planejamento e sua separação da esfera da gestão [que] provocou uma espécie de discurso esquizofrênico nas administrações públicas” (*appud* OLIVEIRA, 2003, p.199).

Há poucas indicações nos relatórios estaduais sobre os estudos de caso que avaliaram os processos de elaboração e implementação nos municípios brasileiros. O relatório do Paraná, contudo, aponta que, na maioria dos municípios as leis complementares regulamentadoras dos planos não tinham sido aprovadas até o momento de redação do documento, em 2009. O estudo de caso de Duque de Caxias, por sua vez, mostra que nenhum instrumento havia sido regulamentado até três anos após a aprovação do Plano Diretor e nem sequer o que parecia auto-aplicável era aplicado.

Considerações finais

Apesar dos destaques negativos, certamente houve ganhos com relação à disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, além de experiências observadas em municípios específicos ou regulamentações pontuais que parecem ter promovido algum avanço na promoção do acesso e moradia e que mereceriam uma análise mais detida com relação aos planos e seu contexto de elaboração e implementação (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010). Como os relatórios estaduais analisados não se aprofundam nos estudos de caso realizados – os únicos estudos que, em tese, se aprofundariam nos processos de elaboração e implementação dos planos diretores em sua relação com o contexto político e institucional municipal -, há poucos insumos, nos documentos consultados, que permitam uma avaliação dos novos planos frente à dinâmica urbana, social e política local e à legislação urbanística anterior ou complementar, fundamentos indispensáveis para balizar a atribuição de algum progresso ou retrocesso com relação à redução das desigualdades sociais, à promoção do acesso à moradia e à redistribuição de prioridades e de investimentos públicos.

A análise dos aspectos relacionados à promoção da gestão democrática da cidade, realizada por Mauro Santos no âmbito nacional da pesquisa, mostra que, apesar das limitações, houve avanços na construção de canais institucionais de participação na gestão

urbana (SANTOS, 2010), destacadas, contudo, as ressalvas acima. O estudo de caso de Duque de Caxias (RJ), por exemplo, aponta que, embora o plano diretor incorpore no plano propostas dos movimentos sociais que culminaram na criação de um Conselho da Cidade deliberativo com participação na elaboração de planos setoriais e capaz de deliberar sobre a aprovação de contratos de concessão de serviços públicos, a condução política da Prefeitura não permitiu que o Conselho se manifestasse de acordo com as suas atribuições. Apesar das suas reuniões periódicas, nem mesmo os projetos incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal tinham sido monitorados pelo Conselho até 2008 (SANTOS e OLIVEIRA, 2008).

Como apontado em artigo que sintetiza a avaliação nacional da pesquisa relacionada à promoção do acesso à terra urbanizada nos planos diretores, “não era de se esperar que toda uma tradição de apropriação individual do esforço coletivo cuja maior expressão é a apropriação privada da renda fundiária gerada pelos investimentos públicos, fosse sucumbir facilmente diante de planos e leis urbanísticas” OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010, p.25). Os resultados, contudo, foram muito mais tímidos do que a maioria das expectativas mais céticas (ou pessimistas) sobre os planos e seu potencial de renovação.

Levantar essas questões, contudo, não significa uma adesão aos argumentos de Villaça (2005) sobre a “ilusão dos planos diretores”, ainda que seja indiscutível a relevância da contribuição do autor em sua crítica à importância dos planos na transformação das cidades, especialmente frente ao ambiente ufanista que se instalou em torno do Plano Diretor, após 2003, em todo o Brasil. Certamente sua abordagem sobre o processo de elaboração do Plano Diretor de São Paulo traz insumos importantes para uma discussão sobre a participação popular na elaboração de planos e políticas urbanas, ainda que, ao contrário do que supõe o autor, suas especificidades não possam ser automaticamente estendidas para as grandes cidades.

Villaça rechaça o campo do plano diretor como um espaço de luta pela apropriação social da cidade e, nesse percurso, desvaloriza os aspectos discursivos dos planos, sem considerar o papel dos planos na construção da legitimidade de uma série de princípios e orientações no plano político, como mostra a experiência brasileira⁹.

De fato, Villaça parece ter uma idéia muito restrita do que é (ou deve ser) o plano diretor – exclusivamente regulador -, como se esta definição estivesse estabelecida para além das forças sociais e políticas que disputam o próprio conceito de plano. Ora, a definição do tipo de plano que a cidade precisa ou das suas ênfases (estratégico, regulador, diretivo, compreensivo, “sustentável” etc) é um dos pontos de discussão permeado de conflitos importantes a enfrentar.

De fato, como aponta Villaça, um plano não pode ser apontado como uma solução que atende a todos sem distinção, como se o consenso fosse possível. Da mesma forma, pode-se concordar que “manter um processo de planejamento é mais importante do que ter plano” (VILLAÇA, 2005, pg.18). Mas, por outro lado, não seria opaco um processo de planejamento sem nenhum documento de referência (um plano) para o futuro que possa ser discutido e atualizado pela população?

As “ilusões do plano diretor” apresentadas por Villaça, especialmente no que se refere à “ilusão da participação popular”, já foram suficientemente discutidas por Santos Jr. (2006), que discorda da posição de Villaça, ao considerar que seria possível avançar na transformação do plano diretor na perspectiva da reforma urbana. Ao mesmo tempo em que reconhece que os processos de discussão não conseguem mobilizar as majorias, pois a agenda de discussão raramente contempla as demandas concretas dos segmentos populares, Santos Jr. aponta que

“a participação em processos de elaboração dos planos diretores pode trazer resultados positivos para a compreensão da dinâmica da cidade e para a elaboração de um projeto mais global de reforma urbana para as organizações sociais nele envolvidas, trazendo conseqüências para as estratégias de luta que serão acionadas, mesmo que naqueles processos que não apresentam avanços na perspectiva urbanística” (SANTOS JR., 2006, p. 147).

Além disso, a participação das organizações populares no processo de elaboração dos planos diretores não implicaria o enfraquecimento de outras formas de luta, pois as manifestações em torno dos conflitos urbanos envolvendo ocupações de imóveis vazios, ator públicos etc teriam inclusive aumentado no período após o início do processo maciço de elaboração de planos diretores por todo o Brasil. Para Santos Jr, os movimentos sociais e outras organizações não teriam sido enganadas pela “ilusão do plano diretor”, mas, pelos menos suas principais lideranças, reconheceram o campo de elaboração do plano como um espaço a ser ocupado (Idem, p. 148).

A mesma observação foi realizada sobre o processo de elaboração dos planos no Estado do Rio de Janeiro. De acordo o relatório estadual

“Em todas as oficinas regionais realizadas¹⁰, os planos foram sempre, em alguma medida, valorizados pelos participantes, mesmo quando críticos contundentes da metodologia, dos formatos de participação, do autoritarismo do Executivo na condução do processo ou da mediocridade dos seus resultados. Mesmo nesses casos, a existência de um plano diretor para a cidade foi saudada, seja como um momento de consolidação mínima de princípios e

diretrizes para o desenvolvimento urbano, seja como um corpo visível de normas e orientações gerais que estabelecem uma nova – ou alguma - referência para a cidade”.

Certamente, a disputa pela transformação e apropriação social da cidade e não se esgota no campo das normas ou mesmo no campo da construção de novas institucionalidades – conselhos populares, instâncias de discussão do orçamento, estruturas administrativas, canais institucionais de informação e participação, etc (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010). Há muitos outros vetores de transformação, ações, sujeitos e poderes em jogo que vão mais além em seu poder de direcionamento do desenvolvimento urbano e distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização. Vide a produção de habitação para baixa renda nas periferias metropolitanas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, distantes dos principais centros de emprego, e seu impacto na evolução das desigualdades sociais no acesso à cidade.

Como conclui documento produzido na pesquisa nacional sobre o acesso à moradia nos planos diretores, “não se pode negar, contudo, que o processo recente de elaboração de planos diretores no Brasil reforçou (ou abriu) um campo de discussão onde está em jogo o acesso à cidade e à terra urbanizada, por maiores e mais difíceis que sejam os conflitos e disputas” OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010).

Os desafios que se apresentam em 2011 não são menores do que aqueles colocados logo após a aprovação do Estatuto em 2001. Além de ações políticas, institucionais e jurídicas voltadas para implementação ou regulamentação dos planos diretores que avançam na promoção do acesso à moradia, são necessárias ações contra planos que contrariam o Estatuto ou, mesmo quando compatíveis, reforçam a segregação socioespacial. É preciso, mais que tudo, ir muito além do que podem os planos.

Bibliografia

BORJA, Jordi & CASTELLS, Manuel. Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Editora Santillana, S.A. Taurus, 1997. Colabora na edição: United Nations for Human Settlements / UNCHS (Habitat).

COMISSÃO de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Caixa Econômica Federal e Instituto Pólis. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 2001.

COSTA, H. S. M. *et al.* Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte. Relatório Técnico. Belo Horizonte: IGC/UFMG, IPPUR/UFRJ e PMBH: 2008.

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

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004. Rio de Janeiro: IBGE: 2005.

MARICATO, E. Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Relatórios estaduais. <http://www.cidades.gov.br>. Acessado em 23 dezembro de 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. ROLNIK, R. & PINHEIRO, O. M. (coord.). Plano Diretor participativo - guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: MCIDADES/CONFEA, 2004.

NOVAIS LIMA JR., P, OLIVEIRA, F. L., SÁNCHEZ, F., BIENENSTEIN. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira In: ANAIS do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém, PA: ANPUR, 2007.

OLIVEIRA, F. L. 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, 2003.

_____. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do século XXI. In: ACSELRAD, H. (org.) A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: D, P & A, 2001.

OLIVEIRA, F. L. & BIASOTTO, R. C.. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. Relatório técnico da pesquisa Rede de avaliação e capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Brasília: MCIDADES, 2010.

OLIVEIRA, F. L. & Santos, M. R. M. Avaliação dos planos diretores participativos do Estado do Rio de Janeiro: relatório estadual. Relatório técnico da pesquisa Rede de avaliação e capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR/UFRJ/MCIDADES, 2009.

_____. Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos: resultados preliminares para a Baixada Fluminense. In: OLIVEIRA, F.L., OLIVEIRA, A. e SANTOS, M. R. M. (org.). Caderno de subsídios para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social. Rio de Janeiro: FASE, 2009, p. 50-59.

_____. Estudo de Caso: Plano Diretor Urbanístico do Município de Duque de Caxias. Relatório técnico da pesquisa Rede de avaliação e capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR/UFRJ/MCIDADES, 2008.

RIBEIRO, A. C. T. In: Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro. *Revista Cadernos de Urbanismo*, Ano III, No 4, outubro de 2001.

VAINER, Carlos B. "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?". ANAIS do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

SANTOS, M. Por uma economia política da cidade. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SANTOS Jr., O. A. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, G. M. & MENDONÇA, J. G. (org.). Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. Livro em arquivo PDF www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo, edição do autor, ago. 2005.

THE WORLD BANK. Governance and Development. Editora: The World Bank, Washington D.C., U.S.A. 1992.

¹ Não estão disponíveis, no final de 2010, informações precisas sobre o total de planos diretores elaborados ou revistos entre 2001 e 2007.

² Entre eles, podem ser citados Carlos Vainer, Ermínia Maricato, Fernanda Sánchez, Glauco Bienenstein, Mariana Fix, Otilia Arantes, Pedro Novais, Rosa Moura, entre muitos outros.

³ Entrevista dada por Ana Clara Torres Ribeiro à Revista Cadernos de Urbanismo, editada pela S Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 2001 (PCRJ/SMU, 2001).

⁴ As operações interligadas dos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo foram eventualmente questionadas quanto à sua constitucionalidade e condenadas posteriormente pelas próprias administrações públicas municipais.

⁵ Os relatórios estaduais analisam 1 plano do Acre, 11 de Alagoas, 1 do Amapá, 8 do Amazonas (1 estudo de caso), 47 da Bahia (2 estudos de caso), 5 da RIDE Brasília (Distrito Federal e municípios

de Goiás), 22 do Ceará (3 estudos de caso), 14 do Espírito Santo, 14 de Goiás - além dos incluídos na RIDE Brasília - (1 estudo de caso), 24 do Maranhão (1 estudo de caso), 8 do Mato Grosso, 5 de Mato Grosso do Sul (1 estudo de caso), 54 de Minas Gerais (3 estudos de caso), 23 do Pará (1 estudo de caso), 7 da Paraíba, 33 do Paraná (2 estudos de caso), 35 de Pernambuco (2 estudos de caso), 4 do Piauí, 6 do Rio Grande do Norte (1 estudo de caso), 28 planos do Rio de Janeiro (2 estudos de caso), 42 do Rio Grande do Sul (2 estudos de caso), 4 de Rondônia, 1 de Roraima, 24 de Santa Catarina, 92 de São Paulo, 5 de Sergipe e 4 de Tocantins. As conclusões e observações apresentadas neste trabalho recuperam pontos incluídos nos relatórios estaduais e, especialmente, o relatório de âmbito nacional que trata dos planos diretores brasileiros em sua relação com a promoção do acesso à terra urbanizada (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2010).

⁶ Essa incorporação, contudo, era seletiva. Enquanto as orientações para regularização fundiária e urbanização dos assentamentos de baixa renda, garantia do direito à terra urbana e moradia e gestão democrática por meio da participação popular constam da maioria dos planos, são muito menos presentes ou enfatizadas as diretrizes do Estatuto voltadas para a ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos, para a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização e para a recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

⁷ Com exceção dos relatórios estaduais do Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte.

⁸ Trata-se da pesquisa 'Grandes Projetos Urbanos: O que se pode aprender com a experiência brasileira?', financiada pelo Lincoln Institute of Land Policy – LILP, coordenada pelo IPPUR/UFRJ com a participação de professores e pesquisadores da UFBA, UFF, UFJF, UFRRJ, USP e IPARDES.

⁹ A experiência da tentativa de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro em 1997, por exemplo, mostra como os aspectos abstratos e genéricos dos princípios e diretrizes do plano se constituíram em pilares importantes da reação à desfiguração de aspectos importantes – inclusive relacionados à regulação urbanística - do Plano proposta pelo Governo de Luís Paulo Conde (OLIVEIRA, 2003).

¹⁰ No Rio de Janeiro, além das duas oficinas estaduais previstas pela coordenação nacional da pesquisa, a coordenação estadual realizou oficinas regionais com o objetivo de debater os resultados parciais da pesquisa com os principais atores envolvidos na elaboração do plano (técnicos, membros de organizações e movimentos sociais e conselheiros municipais da cidade) (OLIVEIRA e SANTOS, 2008, p.7).