

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**EDSON RICARDO SALEME**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**DANIEL GAIO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/  
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –  
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.  
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo  
Horizonte, MG).

CDU: 34



# XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

## DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

---

### **Apresentação**

#### PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALENCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto



de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

## **PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL**

### **PLAN DIRECTEUR: UNE DÉMONSTRATION DE LA INÉGALITE POLITIQUE AU BRÈSIL**

**Gabriela Miranda Duarte**

#### **Resumo**

Em distintas oportunidades, Jessé Souza defende sua tese de que a desigualdade social brasileira é uma realidade naturalizada, afastando, assim, a necessidade de se justificar a existência de subcidadãos. Partindo dessa perspectiva, esse trabalho pretende, com amparo em uma pesquisa sobre a elaboração do plano diretor de São Paulo, demonstrar que essa diferenciação entre brasileiros intrínseca à sociedade está presente até mesmo em procedimentos cuja participação democrática é obrigatória, como acontece no planejamento das cidades. Vale lembrar que a nova proposta de planejamento, almejando o equilíbrio entre a cidade planejada e a cidade vivida, se concretizará efetivamente se houver inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório. Trata-se de pesquisa teórica, com viés bibliográfico, realizada mediante análise de um caso concreto.

**Palavras-chave:** Plano diretor, Desigualdade, Participação

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Dans des différentes opportunités, Jesse Souza défend sa thèse que l'inégalité sociale est une réalité brésilienne naturalisé, éliminant ainsi la nécessité de justifier l'existence de sous-citoyens. Dans cette perspective, le présent article vise, avec l'aide d'une recherche sur la procédure d'élaboration du plan directeur de São Paulo, montrer que cette différenciation entre les brésiliens, intrinsèque à la société, est présente même dans une procédure où la participation démocratique est obligatoire, comme se passe avec la planification des villes. Il faut rappeler que la nouvelle proposition de planification, visant l'équilibre entre ville planifiée et la ville vécue, doit permettre l'inclusion des groupes qui composent la ville dans la prise de décision. C'est une recherche théorique, avec biais bibliographique détenu par l'analyse d'un cas particulier.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Plan directeur, Inégalité, Participation

## **1. INTRODUÇÃO**

Em sua obra “Ralé brasileira: quem é e como vive”, Jessé Souza (2009), já nas primeiras linhas da introdução, chama atenção para a tendência de se insistir na ideia de que a desigualdade brasileira decorre, na verdade, de uma continuidade do passado, desconsiderando os novos e modernos mecanismos de validação dessa desigualdade.

Nessa perspectiva, a preocupação do autor direciona-se ao entendimento recorrente de que o desenvolvimento econômico seria a solução para as mazelas sociais, olvidando-se que diversos fatores não econômicos contribuem diretamente para perpetuação da desigualdade social. E, ainda, que fechar os olhos para tal situação dificulta a percepção da gênese e da reprodução dessa desigualdade existente.

Nesse sentido, esse trabalho pretende, considerando a obra “As ilusões do plano diretor”, na qual o autor Flávio Vilhaça trata da elaboração do plano diretor de São Paulo, demonstrar que essa desigualdade entre os brasileiros, intrínseca à sociedade, está presente até mesmo em procedimentos cuja participação democrática é obrigatória, como acontece no planejamento das cidades. Trata-se, portanto, de um trabalho teórico, com viés bibliográfico, amparado na análise de um caso concreto.

## **2. O QUE JESSE SOUZA TEM A DIZER SOBRE A DESIGUALDADE BRASILEIRA?**

Na obra “Ralé brasileira: quem é e como vive”, Jessé Souza insurge contra a visão espalhada na sociedade segundo a qual nossos graves problemas sociais poderiam ser resolvidos tão somente com o crescimento econômico. O grande equívoco dessa visão economicista é equiparar a pessoa socialmente excluída aos demais em termos de capacidades e disposições de comportamento, já que isso leva a crer que “o miserável e sua miséria são sempre percebidos como contingentes e fortuitos, um mero acaso do destino, sendo a sua situação de absoluta privação facilmente reversível, bastando para isso uma ajuda passageira e tópica do Estado” para que ele consiga superá-la (SOUZA, 2009, p. 17).

Apoiar-se na ideia de que a sociedade é justa e igualitária, sendo que a desigualdade existente é uma questão meritória, posto que o sucesso individual advém do esforço e da inteligência pessoais é fechar os olhos à origem do problema e contribuir para perpetuar essa desigualdade que precisa ser combatida.

O cerne da questão reside no fato de que, numa sociedade como a brasileira, em que apenas o capital financeiro, as questões econômicas e materiais são reconhecidos como essenciais, todos os privilégios existentes se legitimam, já que as precondições sociais, familiares e emocionais não serão ponderadas como causa ou mecanismo de reprodução desses privilégios. Nesse sentido, há uma naturalização da desigualdade existente na sociedade brasileira, perpetuando a invisibilidade da classe marginalizada.

Convém frisar que a legitimação desse tratamento diferenciado em relação a determinadas classes sociais decorre também da própria ciência, haja vista que ela reforça a hegemonia do personalismo, do familismo e do patrimonialismo, alimentando a crença da salvação pelo progresso econômico (SOUZA, 2003). Os produtores da ciência apenas reforçam o pensamento do senso comum no sentido de que essa exclusão seria temporária, uma vez que o incremento econômico poderia resolvê-la, olvidando-se de que uma estratégia realmente inclusiva não deve ser apenas econômica, porém também moral e política.

As interpretações culturalistas ainda preponderantes “percebem a produção social das personalidades individuais como um atributo de uma “cultura”, no nosso caso, ibérica e portuguesa, dissociada de qualquer aspecto estrutural e institucional que lhes pudesse conferir historicidade e concretude” (SOUZA, 2006, p. 85). Essa explicação, ancorada no personalismo e no patrimonialismo, acredita que o capital social decorrente das relações pessoais seria o responsável pela segregação da sociedade em classes distintas.

Contudo, elas se distanciam do fato de que pré-condições culturais, morais e políticas também contribuem para a procriação das classes marginalizadas. Não se trata de uma miséria meramente econômica, mas também política, emocional e existencial (SOUZA, 2006b, p. 10). Essa visão incompleta contribui para o aumento dessa desigualdade, dificultando que ela seja superada.

Um fato merece atenção: mesmo que as pessoas não admitam, as práticas sociais compartilhadas demonstram a existência, lado a lado, de cidadãos e subcidadãos em nossa sociedade que vivem na crença de que seriam iguais. A dificuldade reside mesmo em desmestificar as artimanhas do poder dominante que cria uma aparência de liberdade e igualdade.

Em se tratando da questão urbana, essa desigualdade é refletida, tanto na organização territorial urbana, quanto no procedimento político de planejamento urbano, como se pretende demonstrar adiante. Se, de um lado, os trabalhadores em sentido amplo, buscam usufruir da cidade, garantindo seu direito de moradia e de serviços públicos baratos, acessíveis e de boa qualidade; os detentores de capitais, que exploram o espaço urbano, tratam a cidade como mercadoria, como

produto resultante de relações de produção (MARICATO, 2013). O processo brasileiro caótico de urbanização fez perceber que uma melhor estruturação das cidades se faz necessária, possibilitando que a população desfrute de um espaço mais justo e mais humano. Nesse contexto, o plano diretor surge como instrumento que apresentaria soluções para o crescimento acelerado e excludente das cidades brasileiras. A ocupação do território passaria a seu pautar pelo bem estar coletivo, seja qual destinação for: residência, indústria, serviços, comércio, área pública.

No mesmo sentido, em um artigo referente ao plano diretor de Aracaju, o autor ressalta que o Brasil, da mesma forma que outros países,

vem recebendo as influências deste processo de crescimento desordenado e também da tentativa de se tentar minimizar este problema, porém, infelizmente, tem seguido um ritmo semelhante ao se arriscar a “tapar o céu com a peneira”, ao tentar resolver o problema afastando os grupos humanos desfavorecidos para uma área mais distante do centro da cidade ou de áreas mais privilegiadas, isto é, estes grupos são deslocados por indução ou imposição para bairros onde reside um contingente populacional de menor ou nenhum poder aquisitivo. Mas apenas esta seleção territorial ou por extratos socioeconômicos não tem resolvido o problema: pelo contrário, as questões referente à falta de infraestrutura básica, moradia inadequada, falta de uma boa alimentação e saúde precária têm favorecido para o aumento da segregação socioespacial (MACHADO, p. 174, 2012).

O mesmo autor em momento anterior do texto, afirma que muitas pessoas que compõem aquela maior parcela da população que vive cotidianamente com o caos urbano consideram sua exclusão natural, dizendo: “Deus quis assim” (MACHADO, 2012). Nota-se que a desigualdade está refletida no desenho das cidades, bem como no seu processo político de planejamento. Não é demais lembrar que a nova proposta de planejamento, almejando o equilíbrio entre a cidade planejada e a cidade vivida, se concretizará efetivamente se houver inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório.

Na nova perspectiva de planejamento urbano, rompendo com a realidade anterior, o conhecimento técnico e científico perdem seu caráter preponderante. É a contribuição dos diversos atores sociais que vivenciam diariamente a cidade que deve nortear as decisões relativas ao futuro da urbe, tendo em vista a inclusão social, a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico, a diminuição das desigualdades sociais.

Todavia, no próximo tópico, mais do que perceber a desigualdade demonstrada por Jessé refletida no ambiente urbano; a partir de alguns exemplos empíricos, notadamente das conclusões trazidas por Flávio Vilhaça na obra “As ilusões do plano diretor”, analisar-se-á o discurso e a prática referentes aos procedimentos de planejamento das cidades, evidenciando essa desigualdade também reproduzida nos procedimentos políticos decisórios.

### 3. A DESIGUALDADE PRESENTE NO PLANEJAMENTO URBANO

A urbanização brasileira se deu de forma acelerada. Tal afirmativa pode ser confirmada pelos dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dos quais se depreende que a população urbana brasileira pulou de 55,9% na década de setenta para 84,4% no ano de 2010 (IBGE, 2013, p. 73). O crescimento urbano brasileiro está associado ao seu processo industrial, uma vez que a população buscava na cidade melhores condições de vida. Entretanto, esse processo acelerado não foi acompanhado pela construção de infraestrutura necessária. Daí resultam diversos problemas: a deficiência na prestação de serviços básicos, a ocupação desordenada de áreas ambientalmente vulneráveis, o congestionamento, o transporte público precário e o acirramento das desigualdades existentes.

Nesse sentido, afirma Maricato (2003, p. 152) que a própria cidade é um espaço de desigualdade e perpetuação da mesma. Os exemplos são infindáveis: desde os obstáculos para acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc.)”, passando pela menor disponibilidade de “emprego (particularmente do emprego formal), menos oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer”.

Diante desse quadro, mesmo sabendo que as cidades devem ser acessíveis a todos, o que se vê é uma realidade de desigualdade entre seus ocupantes. A explicação pode estar no fato de que o acesso aos bens e aos serviços relaciona-se com o lugar socioeconômico e o lugar geográfico ocupado pelo cidadão (SANTOS, 2013, p. 75). Nessa linha, chama atenção o fato de que

o quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer (ROLNIK, 2002, p. 2).

A invisibilidade da desigualdade defendida por Jessé se reproduz no espaço urbano: de um lado, as boas oportunidades concentram-se naquelas áreas em que as pessoas vivem melhor; por outro, a exclusão incide sobre a mesma população, economicamente mais desfavorável, mantendo essa divisão sempre viva. Nesse ponto, vale destacar o alerta promovido por Maricato (2007) no sentido de que parte da cidade, a cidade da elite, ocupa o lugar do todo, acentuando a segregação existente em razão da etnia, da raça, do gênero, da condição social. É exatamente isso que deve ser combatido, sob pena de se inviabilizar a plena realização dessa nova formatação do planejamento urbano. Esse quadro precisa ser revertido.

Um caminho é a distribuição equitativa dos riscos e dos benefícios existentes na cidade entre a população, impedindo que exista uma divisão entre aqueles que desfrutam do lado bom da cidade e os outros que usufruem do lado ruim. Nesse sentido, predomina o discurso de que a participação da população na elaboração e na fiscalização do plano diretor seria mecanismo para influenciar as decisões relativas ao planejamento urbano, contribuindo para a construção de uma cidade mais inclusiva.

Atento à realidade urbana, o constituinte estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo poder municipal, tem o intuito de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182). Determinou ainda que seu instrumento básico é o plano diretor, o qual será aprovado pela Câmara Municipal, além de ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

No mesmo sentido da disposição constitucional, o Estatuto da Cidade (EC), lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, estabeleceu que a função social da propriedade urbana se efetiva quando cumpre as exigências expressas no plano diretor (art. 39), bem como ampliou a obrigatoriedade do plano diretor também para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41).

A instituição do plano diretor, por definição legal, volta-se à promoção de uma cidade na qual se assegure aos seus habitantes o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao



trabalho e ao lazer (art. 2, §1º, EC). O êxito desse plano é constantemente associado a uma interlocução entre governo e população, já que possibilita conhecer a realidade local, os anseios e as necessidades da população. Aliás, em seu art. 40, §4º, I, o EC prevê que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, devem os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. Esse diálogo pretendido pela disposição legal representa uma convocação da população para debater e sugerir alternativas de desenvolvimento econômico, social e ambiental das cidades.

A intenção é substituir o planejamento tecnocrata-centralizado utilizado até recentemente por um planejamento realizado dentro de uma perspectiva que envolva mais atores e amplie os interesses e as agendas debatidas e consideradas (KLINK, DENALDI, 2011), respeitando a diversidade cultural e social das cidades.

O plano diretor, pelo menos em teoria, deveria representar um acordo entre população e território, um instrumento importante de promoção da gestão do espaço das cidades, seja área urbana, seja área rural, para viabilizar o uso harmônico e igualitário dos equipamentos urbanos e dos recursos naturais disponíveis, bem como favorecer o potencial de geração de renda e emprego da cidade.

O grande desafio reside no fato de que essa almejada cogestão exige a real participação da sociedade civil na gerência da coisa pública. Esse diálogo entre população e Poder Público compõe a própria essência do planejamento urbano, o qual pode ser conceituado como “a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos” (SILVA, 2010, p. 133).

Um dos instrumentos de promoção da participação social mais comentados e divulgados é a audiência pública. Adianta-se que a desigualdade constatada por Jessé está presente até mesmo em procedimentos cuja participação democrática é obrigatória, como acontece no planejamento das cidades.

A audiência pública representaria um espaço, no qual seria possibilitado aos cidadãos a sua inserção no debate referente aos problemas urbanos que vivenciam em seu cotidiano. Considerando a perspectiva habermasiana (1997), seria o local oportuno para que a sociedade apresentasse sua opinião e posição sobre a questão urbana, configurando uma verdadeira caixa de ressonância dos anseios, das necessidades e dos problemas existentes na cidade.

Alerta Maricato (2007) que a representação ideológica e hegemônica da cidade, regida por interesses econômicos e segregação, precisa ceder espaço para uma visão da cidade efetivamente existente, incluídas nesse ponto, suas deficiências e suas injustiças. Nesse ponto, a audiência pública deve servir exatamente como eco dessa realidade subjugada. Dessa forma, facilitar-se-ia o reconhecimento da realidade concreta a ser modificada, contribuindo para um planejamento mais eficaz.

A audiência pública deveria promover a inserção dos cidadãos no processo legislativo, possibilitando que, além de destinatários de uma norma, atuem também como verdadeiros autores. Trata-se de verdadeiramente amplificar os espaços de debate e de representação em busca da construção de cidades mais justas. A expectativa é inserir os cidadãos, com seus valores, práticas, interesses, no espaço de discussão e debate sobre a vida coletiva nas cidades.

Contudo, esse objetivo apenas será alcançado se essa participação for proporcionada a todos, uma vez que a audiência pública representa um espaço de interação entre a população e o Poder Público, no qual aquela possa, além de evidenciar os desejos, as expectativas, os problemas, contribuir com sugestões para que seja estruturada uma cidade mais justa e igualitária para todos.

Vários são os exemplos que evidenciam as dificuldades de se executar essa interação. De um trabalho referente à revisão do plano diretor de Viçosa, município mineiro, se extrai que, embora tenha sido desenvolvido um esforço para estimular a participação, sua efetividade não foi satisfatória, sendo que, mesmo com a realização de 39 reuniões públicas e setoriais para cumprir a etapa denominada Leitura Comunitária, o público participante foi de 772 pessoas, correspondendo, à época, a menos de 2% da população (STEPHAN. REIS, 2007).

Na mesma linha, Barbosa e Souza (2013, p. 12), realizou estudo semelhante relacionado ao Plano Diretor do Município de Porto Nacional, Estado do Tocantins e concluiu pelo “o baixo envolvimento da população com a construção do referido plano, bem como um notório desconhecimento acerca do seu significado”, além da necessidade de incentivo à participação e do aprimoramento dos meios existentes voltados à sua promoção.

Outro exemplo pode ser colhido de um trabalho, já mencionado, que analisou o plano diretor de Aracaju, o qual concluiu que o resultado produzido beneficiava determinados grupos em detrimento da maior parte da população, garantindo, assim, o fortalecimento de uma classe social privilegiada e, ao mesmo tempo, a perpetuação de uma parcela de excluídos (MACHADO, 2012).

Adverte o autor que “não só o Plano Diretor de Aracaju é falho: de modo geral, todos os planos diretores no Brasil são falhos. A grande maioria da população não participou das audiências [...] A população não entende esta ‘linguagem’ ”. Adiante, reitera que em Aracaju não se constatou “quase nenhuma participação popular de maneira efetiva. Os Planos Diretores têm seus donos e estes não são da classe popular. Estes donos constroem os Planos Diretores seguindo os seus interesses e desejos que não são os da grande maioria da população” (MACHADO, 2012, p. 181).

Para o presente trabalho, concentrar-se-á na análise dos resultados apresentados na obra “As ilusões do plano diretor”. A princípio, ao examinar o plano diretor estratégico de São Paulo, o autor constatou que, apesar do esforço da Secretaria Municipal do Planejamento em realizar exposições sobre ele, o interesse público provocado foi pequeno. Notou, ainda, que a segregação sócioespacial existente em São Paulo serve como indicativo para que se entenda o efeito limitado que o Plano Diretor Estratégico e os Planos Regionais “têm sobre as condições de vida da maioria da população da cidade, como também a falta de envolvimento dessa maioria nos debates e audiências públicas havidos em torno dos Planos Regionais” (VILLAÇA, 2005, p. 29).

Adiante, no tópico denominado “A ilusão da participação popular”, são apresentadas conclusões que merecem atenção. O autor suscitou “que os debates públicos, em grande parte, vem sendo usados pela minoria dominante – especialmente pelos setores econômicos” (VILLAÇA, 2005, p. 50), afirmando em seguida que “evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil”. Não se pode olvidar que a audiência pública deveria funcionar como espaço público de debate capaz de exercer pressão sobre os detentores do poder decisório, razão pela qual deve ser aberta à participação de todos, sem qualquer distinção.

O autor ainda destaca que as diversas classes que compõem a sociedade brasileira “têm não só poderes políticos e econômicos muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses” (VILLAÇA, 2005, p. 50). Assim sendo, conquanto a ideia de participação popular seja propalada como fator de igualdade e justiça, na prática, a influência na decisão está limitada a um grupo pequeno. A título ilustrativo, vale ressaltar que o autor revela ser possível notar até mesmo uma diferenciação na cobertura realizada pela mídia, uma vez que aquelas reivindicações dos grupos de menor renda tiveram menor repercussão na imprensa se comparadas com aquelas oriundas dos grupos de maior renda.

Mais do que ter acesso a canais de divulgação, como a mídia, é válido ressaltar que a participação almejada nesse processo está relacionada com o acesso à informação clara, acessível e sistematizada. Nesse ponto, mais um desafio se apresenta, pois, como alerta Santos (2013), a desigualdade está presente no acesso à informação, uma vez que estar na periferia significa um distanciamento das fontes e dos agentes do poder. E, ainda, o afastamento dos centros de poder dificulta que essas pessoas sejam ouvidas.

Numa perspectiva habermasiana, a opinião e vontade públicas, formalizadas mediante um processo discursivo democrático, embora não dominem a decisão política, podem, no mínimo, direcioná-la (HABERMAS, 1997). Assim sendo, a efetividade da audiência pública está relacionada com a possibilidade de um real e equilibrado debate entre todos os afetados, cujos resultados obtidos sejam hábeis a influenciar o processo decisório.

Contudo, as conclusões de Villaça (2005, p. 54) demonstram que “numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria”. Suas ilações se coadunam com a tese enunciada por Vainer (2011), segundo a qual os processos decisórios, incluídos aqueles referentes ao planejamento das cidades, obedecem a uma estratégia de poder, por ele denominada de democracia direta do capital. O autor defende sua ideia partindo da premissa de que o crescimento das cidades está atrelado a sua produtividade e a sua competitividade, devendo a cidade ser funcional a fim de assegurar sua capacidade de produção. Dessa forma, esses dois fatores legitimam-se como interesses a serem aspirados por todos, notadamente pelos diferentes grupos de interesse empresarial. Nessa linha, sustenta que, seja em razão da desqualificação política, seja em decorrência da desconstituição de fato das formas “normais” de representação de interesses, inviabilizam-se os processos decisórios, pois esses estão a cargo daqueles com interesses específicos.

Seguindo a mesma linha, Maricato (2013) afirma que já no período da revolução industrial, a ocupação das cidades era necessária para o processo de acumulação de base fabril. Atualmente, nas denominadas cidades globais, que concentram poder internacional, o espaço urbano representa força produtiva fundamental, além da sua contribuição no processo de dominação hegemônica.

Muito interessante apresentar o exemplo colhido de um trabalho referente ao plano diretor de Chapecó. As autoras relatam que no procedimento de reforma do plano diretor se notou a ausência de alguns setores, notadamente as associações profissionais de engenheiros e arquitetos, das imobiliárias e da construção civil, evidenciando uma reação negativa desses

setores diante da promoção da participação popular. Elas ressaltaram nesse ponto que os governos anteriores direcionavam para esses setores a definição dos rumos da cidade. Outra constatação que chama atenção é o fato de que os setores ligados ao mercado imobiliário demonstraram certa dificuldade em conviver com a democracia participativa, já que no espaço da democracia representativa se torna mais fácil influenciar os representantes a aprovarem projetos que os beneficiem (HASS, ALDANA, BADALOTTI, 2008).

As impressões trazidas pelas autoras revelam que os setores economicamente privilegiados não aceitaram com satisfação o empenho na promoção da participação popular no planejamento urbano de Chapecó, corroborando a lógica da democracia direta do capital, anteriormente mencionada. Aqui vale ressaltar que “após a negociação entre o governo e as entidades que estavam representando os interesses do ramo imobiliário e da construção civil, o projeto do Plano Diretor, que sofreu 56 emendas, foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores” (HASS, ALDANA, BADALOTTI, 2008, p. 216).

Em relação ao procedimento de revisão do plano diretor, ocorrido quatro anos depois, foi constatada “a fraca participação dos representantes do segmento popular, tanto da cidade como do interior do município [...] e a hegemonia da representação do governo, dos conselhos e das entidades vinculadas ao mercado imobiliário e da construção” (HASS, ALDANA, BADALOTTI, 2008, p. 217).

O diálogo entre o Poder Público e a população no momento da tomada de decisões relativas ao planejamento urbano permite que o processo de ordenação urbana decorra de uma interação entre os diversos atores sociais que comungam da vida naquele espaço. Trata-se de possibilitar que a tomada de decisão observe os interesses, as expectativas, os problemas e as possíveis soluções trazidas pelos próprios cidadãos. Todavia, a realidade de uma desigualdade naturalizada não reflete essa perspectiva. Recorrendo novamente a Villaça, conclui o autor que o avanço democrático que se pode notar no Plano Diretor e nos Planos Regionais de São Paulo está “restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria”.

Não se pode desconsiderar que esse modelo de gestão urbana decorrente das disposições constitucionais e do Estatuto da Cidade pretende possibilitar que aquelas pessoas que se relacionam e vivenciam os problemas da cidade possam auxiliar na formulação e implementação de políticas, influenciando as ações governamentais voltadas para o seu planejamento. Contudo, a participação baixa ou mesmo limitada a determinados grupos inviabiliza tal objetivo.

A elaboração e revisão do plano diretor visa à construção de uma cidade mais justa e igualitária, o que apenas será efetivamente possível com a participação de todos os cidadãos e segmentos da sociedade. Alerta Maricato (2009) que a legislação e os planos de urbanização não ordenam o território caso persista a fratura social, econômica e cultural. Se mantiverem o diálogo apenas com o mercado, desconsiderando aspectos estruturais da realidade, funcionaram como meros mecanismos ideológicos de dominação.

Apesar dos relatos negativos apresentandos, é relevante ressaltar que Vainer (2003), conquanto acredite que ainda hoje predomine a ideia da cidade empresa, ou seja, as decisões de planejamento estão subordinadas aos interesses dos detentores do capital, reconhece que já existem experiências, como os orçamentos participativos, os congressos de cidade e as experiências de cidades como Belém e Porto Alegre, que evidenciam os benefícios de inclusão dos cidadãos nos processos de (re) construção da cidade em que habitam. Da mesma forma, Rolnik (2002) argumenta que os planos diretores ou estratégicos podem ser utilizados para validar práticas concentradoras e excludentes, como vimos em alguns exemplos; porém, se empregados corretamente podem romper com essa lógica de desigualdade e acumulação, criando espaços de redistribuição de renda e poder.

Com amparo na ideia de que a “nova maneira de pensar o espaço urbano encara o planejamento como um processo político em que hão de ser priorizados os interesses e as necessidades dos diferentes grupos sociais que compõem a população da cidade” (GONDIN, LIMA, MOREIRA, 2005, p. 14), a pretensão nesse trabalho, além de destacar uma primeira crítica referente à baixa participação em processos decisórios relativos ao planejamento urbano, recai também na constatação de que, mesmo baixa, quando há participação ela está concentrada em parcela da sociedade, excluindo aquelas pessoas que, como explica Jessé Souza, já são naturalmente desprezadas no e do convívio social. Não se pode perder de vista que os problemas urbanos não devem ser ampliados e, mais, que o favorecimento apenas aos grupos dominantes deve cessar, já que o espaço das cidades, urbano ou rural, deve ser usufruído por todos.

#### **4. CONCLUSÕES**

Jessé Souza, como se viu anteriormente, insurge contra a naturalização e justificação da desigualdade em decorrência de sua associação a uma questão meramente meritória, a qual, por sua vez, depende de qualidades individuais. É exatamente em razão dessa aceitação

tácita de uma desigualdade evidente que se intencionou demonstrar seu reflexo em um processo político e decisório, qual seja, o planejamento urbano. Não se pode olvidar que, com a instituição do plano diretor, busca-se o planejamento conjunto das cidades voltada para o bem coletivo e promoção da igualdade e justiça. Assim sendo, as representações dominantes deveriam ceder espaço para uma prática verdadeiramente democrática, na qual todos os cidadãos possam contribuir para a construção da cidade.

Permitir a participação é possibilitar uma transformação da realidade urbana, uma vez que sua ausência ou mesmo sua ineficiência reflete diretamente no acirramento tanto da fragmentação territorial quanto do conflito urbano; porém, constitui um desafio frente os interesses ainda predominantes.

Na obra “A ilusão do plano diretor”, se constata que a participação política, que já é baixa, acaba sendo exercida por aquelas mesmas pessoas privilegiadas, que têm assegurado o acesso seletivo a determinados bens e recursos disponíveis na sociedade, excluindo-se os demais moradores da cidade, os quais, podem e devem contribuir para a construção da cidade onde vivem.

Se discussão está centrada nas consequências da desigualdade, buscando solucioná-la com políticas, em sua maioria, econômicas, impede-se que se identifiquem suas causas reais e, mais, promove a sua perpetuação. Nesse contexto, a democratização das decisões relativas ao planejamento, a ser alcançada mediante o estabelecimento de uma relação harmônica entre a visão dos técnicos e dos cidadãos, fica inviabilizada.

A cidade desenhada por poucos e para poucos, visando a atender interesses específicos, evidencia a desigualdade que se pretende mudar com o advento de um plano diretor participativo, o qual busca o melhor aproveitamento e compartilhamento do território da cidade. Assim, a nova política urbana tem como desafio alcançar decisões que abranjam todos os atores que compartilham o espaço municipal, mesmo que os interesses envolvidos sejam variados e muitas vezes divergentes.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA E SOUZA, Lucas. Planejamento urbano e participação popular: uma análise do Plano Diretor de Porto Nacional (TO). **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**. V. 4. N. 1. jan./jun., 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/braziliangeojournal/article/viewFile/15226/12778>> Acesso em: 07 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. **Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2015.

GONDIN, Linda M. P. LIMA, Martônio Mont'Alverne B. MOREIRA, Sandra Mara V. Plano diretor participativo: instrumentos para democratizar a gestão urbana? **XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**. 2005. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3631&Itemid=318](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3631&Itemid=318)>. Acesso em: 23 jul. 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. II. SIEBENEICHLER, Flávio Beno (trad). Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASS, Mônica. ALDANA, Myrian. BADALOTTI, Rosana Maria. O Plano Diretor de Chapecó (SC) e a possibilidade de um pacto social à luz dos princípios do Estatuto da Cidade. **Revista Ciências Sociais Unisinos**. Vol. 44. N. 3, 2008. Disponível em: <[http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/5285](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/5285)>. Acesso em: 23 jul. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_atlas.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_atlas.shtm)>. Acesso em: 25 mar. 2015.

KLINK, Jeroen. DENALDI, Rosana. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Vol. XV. Núm. 382, 2011. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-382.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MACHADO, Anselmo Belém. O plano diretor de Aracaju e suas contradições: uma análise preliminar. **Revista do Departamento de Geografia – USP**. Vol. 24, 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/52760>>. Acesso em 22 jul. 2015.

MARICATO, Erminia. Cidades e luta de classes no Brasil. **Classes? Que Classes? Ciclo de Debates sobre Classes Sociais**. Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert (org.), 2013. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/ciclosfpa/wp-content/uploads/2014/02/Classes-sociais-Final-ALTA-2dez2013.pdf>>. Acesso em 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Metrôpole, legislação e desigualdade. In **Estudos Avançados** (online). Vol. 17. N. 48. Mai./Ago., 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; Orlando Alves dos Santos Junior. (orgs.). **As metrópoles e a questão**



**social brasileira**. 1 ed. Vol. 1. Rio de Janeiro: Revan, 2007. Disponível em: <<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/as-metropoles-e-a-questao-social-brasileira.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Informalidade urbana no Brasil: a lógica da cidade fraturada. **A cidade de São Paulo**: relações internacionais e gestão pública. WANDERLEY, Luiz Eduardo. RAICHELIS, Raquel (orgs.), São Paulo: EDUC, 2009. Disponível em: <[https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/a-cidade-de-sc3a3o-paulo\\_relac3a7c3b5es-internacionais-e-gestc3a3o-pc3bablica.pdf](https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/a-cidade-de-sc3a3o-paulo_relac3a7c3b5es-internacionais-e-gestc3a3o-pc3bablica.pdf)>. Acesso em 22 jul. 2015.

ROLNIK, Raquel. É possível uma política urbana contra a exclusão?. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez. Vol. 72, 2002. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/politicaurbanacontraexclusao.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. 2ed. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOUZA, Jessé. (Não) Reconhecimento e subcidadania, ou o que é "ser gente"?. **Lua Nova**. N. 59, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n59/a03n59.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Para compreender a Desigualdade Brasileira. **Teoria e Cultura**. Vol. 1. N. 2., 2006. Disponível em: <<http://teoriaecultura.ufjf.emnuvens.com.br/TeoriaeCultura/article/view/1118/922>> . Acesso em 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. A visibilidade da raça e a invisibilidade da classe: contra as evidências do conhecimento imediato. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. SOUZA, Jessé (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

\_\_\_\_\_. **A ralé brasileira: quem é e como vive**. GRILLO, André *et all.* (colab.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

STEPHAN, Ítalo. REIS, Luiz Fernando. Revisão do plano diretor de Viçosa: participação popular e auto-aplicabilidade. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**. N.6, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44714/48343>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

VAINER, Carlos. Utopias urbanas e o desafio democrático. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. N. 105. Jul./dez., 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/173/149>>. Acesso em 06 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, 2011. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2874/2811>>.

Acesso em: 06 mai. 2015.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2015.