



ISSN 1678-7730 Nº 82 – FPOLIS, JUNHO DE 2006.

# **Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites.**

**Maria da Graça Agostinho Faccio**

**Editor**

Profa. Dra. Luzinete Simões Minella

**Conselho Editorial**

Prof. Dr. Rafael Raffaelli  
Prof. Dr. Héctor Ricardo Leis  
Profa. Dra. Júlia Silvia Guivant  
Prof. Dr. Luiz Fernando Scheibe  
Profa. Dra. Miriam Grossi  
Prof. Dr. Selvino José Assmann

**Editores Assistentes**

Cláudia Hausman Silveira  
José Eliézer Mikosz  
Silmara Cimbalista

**Secretária Executiva**

Liana Bergmann

# Plano Diretor Participativo e a construção do espaço público nas cidades brasileiras a partir do Estatuto da Cidade: possibilidades e limites.

Maria da Graça Agostinho Faccio<sup>1</sup>

## Resumo

Este trabalho procura analisar a lei do Estatuto da Cidade, sua implantação e as possíveis conseqüências sócio-espaciais nas cidades brasileiras. Inicia com uma abordagem histórica da política urbana no Brasil, para situar a criação do Estatuto da Cidade. Analisa algumas experiências de elaboração de Plano Diretor Participativo em Santa Catarina. Por fim, este trabalho pretende estabelecer uma relação entre o Estatuto da cidade, processos participativos no planejamento e gestão urbanos e o espaço público nas cidades.

**Palavras-chave:** Espaço Público; Planejamento Urbano; Legislação; Cidadania.

## Abstract

This work aims at analyzing the “Estatuto da Cidade” (Town Statute) law, its implantation and possible social/spatial consequences in Brazilian cities. It begins with a historical approach of the urban policy in Brazil, in order to situate the creation of “Estatuto da Cidade”. It analyzes some elaboration experiences of “Plano Diretor Participativo” (Participative Managing Project) in the state of Santa Catarina. At last, this work intends to establish a relationship among the “Estatuto da Cidade”, participative processes in urban planning and management, and the public space in the cities.

**Keywords:** Public Space, Urban Planning; Legislation; citizenship.

---

<sup>1</sup>Arquiteta e urbanista. Mestre em Geografia – UFSC. Doutoranda do Curso Interdisciplinar em Ciências Humanas - UFSC

Este trabalho tem como objetivo fazer uma análise da lei do Estatuto da Cidade, sua implantação e estabelecer uma relação com as possíveis consequências sócio-espaciais nas cidades brasileiras. Propomos uma leitura do Estatuto da Cidade e de algumas experiências de sua implantação abordando as questões relativas à construção de processos participativos da população na esfera pública. Por fim, pretendemos estabelecer uma relação entre o Estatuto da Cidade, a construção de processos participativos de planejamento e gestão urbanos e a construção do espaço público nas cidades, entendido como a dimensão pública da vida em sociedade.

A história da política urbana no Brasil nos revela as resistências que existem às medidas democratizantes da produção do ambiente construído urbano. Nos anos de regime militar o Brasil viveu um período autoritário e centralizador. Medidas e iniciativas para as cidades brasileiras, que começavam a apresentar um início de intenso crescimento urbano, foram tomadas através de um planejamento tecnocrático conservador. Os movimentos sociais urbanos, neste período, reduziram-se drasticamente.

No final dos anos oitenta, com a retomada do processo democrático, a maior conquista social foi resultante das mobilizações sociais entorno da Constituinte e das emendas constitucionais de iniciativa popular, destacando aqui a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana. No entanto, como destaca Souza, o conteúdo desta Emenda Popular foi diluído e modificado, resultando em apenas dois artigos que se referem à política urbana na Constituição Federal de 1988. A participação popular que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada. (SOUZA, 2002).

A política urbana prevista na Constituição Federal e que propõe diretrizes para uma política de desenvolvimento urbano cujo objetivo deve ser o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar de seus habitantes não prevê nenhum tipo de participação popular nas esferas de decisão sobre as políticas urbanas. Seus dois únicos artigos abordam apenas conteúdos

de regulamentação da propriedade privada e não possui qualquer referência ao tema sobre o espaço público.

Neste sentido, destaca Alessandri que o movimento pela reforma urbana acabou dando origem a uma legislação (lei federal 10.257 – Estatuto da Cidade) que se centra no problema da propriedade e da cidade, apoiada em uma nova base jurídica para o desenvolvimento urbano com transformações sobre o direito da propriedade, incorporando a noção de direitos urbanos e sustentabilidade. Neste contexto se estabelece a função sócio-ambiental da cidade e da propriedade. (ALESSANDRI, 2005)

Na década de 90, apesar das conquistas dos movimentos sociais urbanos no processo constituinte, a política adotada acentuou ainda mais as desigualdades sociais já existentes no país. O agravamento dos problemas urbanos estabelecidos pelo aumento do desemprego somou-se às necessidades históricas jamais satisfeitas de habitação, saúde, educação entre tantas outras. Em contraposição ao crescimento dos problemas urbanos, diminuiu o espaço institucional e a importância dada aos Planos Diretores. Os movimentos sociais também passam por um refluxo decorrentes da reconstrução de uma nova aliança conservadora em nível nacional associada às forças hegemônicas da globalização.

No cenário mundial, a partir da crise internacional do planejamento urbano funcionalista, veremos o surgimento, entre outros modelos, do plano estratégico. Sua concepção é oriunda do planejamento empresarial e entende que as cidades estão submetidas às mesmas condições e desafios das empresas. A nova questão urbana é a competitividade urbana (ARANTES, 2000). Veremos, assim, um número crescente de cidades, em especial do Brasil e América Latina, contratando os serviços de urbanistas europeus para capacitá-las para uma inserção competitiva no mundo globalizado, visando uma reestruturação urbana com vistas ao incremento da atratividade, construção do patriotismo de cidade e, sobretudo, credibilidade e confiança por parte dos potenciais investidores. Construção da imagem da cidade; projetos de revitalização de áreas especiais; operações urbanísticas de renovação ambiental; obras de arquitetura espetacular

são alguns dos instrumentos urbanísticos utilizados para esse fim. A cidade transforma-se em mercadoria (ARANTES, 2000). Este projeto de cidade reconhece apenas a “cidade formal”, ignorando os espaços urbanos irregulares, carentes em todos os sentidos. Esta visão de cidade longe de dar soluções aos problemas urbanos, tem reforçado ainda mais as desigualdades sociais e territoriais urbanas.

Paralelamente, a partir da Constituinte de 88, ocorreram algumas mudanças em relação ao aumento de responsabilidades dos poderes municipais, muito embora, o aumento de responsabilidade não tivesse correspondido ao aumento dos recursos financeiros para os municípios. Porém, a ampliação de poder e autonomia destes criou possibilidades de uma maior atuação e mudanças na escala local. Uma dessas possibilidades refere-se ao planejamento urbano com a obrigatoriedade da elaboração de um Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes. Neste sentido, valorizou-se a possibilidade do Plano Diretor como instrumento de promoção da Reforma Urbana.

Entretanto, historicamente, os Planos Diretores têm expressado uma prática tecnicista baseada numa concepção de planejamento físico-territorial clássico com uma atuação preferencialmente institucional. Alerta Villaça que nas últimas décadas, estes planos tem cumprido um papel ideológico mais do que instrumento de orientação da gestão e dos investimentos (VILLAÇA, 1999). A ação do planejamento urbano tem sido um instrumento de poder e obtenção de privilégios.

Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, lei que regulamenta os artigos 182 e 183 que se referem à política urbana na Constituição Federal de 1988. Um dos instrumentos urbanísticos mais destacados do Estatuto da Cidade tem sido o Plano Diretor Participativo. A participação popular nos processos de planejamento e gestão dos municípios, constituiu-se em um dos elementos mais importantes, para a construção da gestão democrática das cidades brasileiras.

Contribuições surgiram para a construção de alternativas buscando formular um urbanismo crítico democrático que passa por desconstruir as idéias e as práticas dominantes. Nesse sentido, temos a contribuição de Maricato, propondo que as alternativas aos modelos tradicionais de planejamento urbano

devem buscar a inter-relação entre plano e gestão. Para a autora, a distância entre plano e gestão se presta ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos (e mais recentemente pós-modernos) práticas arcaicas. Neste sentido, segundo Maricato, não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei, mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas e com fiscalização. Defende, ainda, um planejamento includente, no qual a política de inclusão urbanística tem em seu eixo a defesa do direito à moradia e à cidade, sendo que o direito à moradia deve estar vinculado ao direito à cidade. A produção de moradia exige um “pedaço de cidade” e “não um pedaço de terra nua”, significa que por terra urbana entende-se aquela servida por infra-estrutura e serviços (rede de água, rede de esgoto, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde e outros). Por fim a autora coloca o seguinte desafio: É possível desenvolver um planejamento democrático no Brasil? (MARICATO, 2001). Este parece ser o desafio que estava colocado para o Estatuto da Cidade.

A participação da população é o elemento novo na proposta de planejamento e gestão urbanos previsto no Estatuto da Cidade, capaz de produzir mudanças mais significativas nas cidades e talvez o mais difícil de se concretizar, pois não acontece por decreto ou por força de lei (mesmo que a existência desta lei ajude no processo, como é o caso da Lei do Estatuto da Cidade, mas que por sua vez foi o resultado de uma mobilização social). O processo participativo acontece dependendo do nível de amadurecimento dos movimentos sociais e envolvimento da população e deve avançar para além do próprio Estatuto da Cidade, buscando ir além da conquista dos direitos à moradia e serviços urbanos. É preciso destacar a importância do Estatuto da Cidade no processo de democratização da gestão urbana bem como reconhecer os seus limites.

Sobre os limites do Estatuto da Cidade, Alessandri afirma que estes documentos produzidos, sob a coordenação política do Estado, apontam inequivocamente na direção de que o direito à cidade deve ser entendido como o

“direito à moradia e aos serviços”, uma simplificação que deixa de lado o tema do habitar em sua dimensão plena, isto porque o “direito à cidade” está relacionado com o que o Estado está disposto a ceder para a gestão da cidade, trazendo como consequência o entendimento limitado da noção. Para a autora o entendimento mais amplo da noção de habitar não se restringe somente ao espaço privado. O ato de habitar envolve uma relação com os espaços públicos, como lugares de encontro, reunião, reivindicação e sociabilidade. Neste lugar, o indivíduo se coloca em relação com o outro, com a cidade e suas possibilidades. (2005)

Ainda segundo Alessandri, nesta condição a produção de uma política para a cidade, ainda que surja de fóruns de debates com participação popular, não se libera da racionalidade do Estado capitalista em suas alianças representadas na democracia representativa. Para a autora o Estatuto da Cidade e os textos da Conferência da Cidade são um exemplo claro desta racionalidade onde o direito a cidade aparece através da realização da “função social da propriedade” e não de sua negação como fundamento da cidade segregada. (2005)

Algumas experiências de elaboração de Planos Diretores Participativos a partir da aprovação do Estatuto da Cidade também têm revelado possibilidades e limites que dependerão das correlações de forças em cada município, além das questões observadas acima por Alessandri. Apesar das condições favoráveis à proposta de gestão democrática das cidades com a aprovação do Estatuto da Cidade, da criação do Ministério das Cidades e das realizações das Conferências das Cidades, o crescimento do processo participativo vai depender de várias características e condicionantes em cada município, entre os quais aquele decorrente do contexto político local considerando a história do lugar, suas características geográficas e sociais particulares. (2005)

O processo de elaboração do Plano Diretor do município de São José que pertence a área conurbada da Grande Florianópolis, em Santa Catarina, procurou seguir as orientações determinadas pelo Estatuto da Cidade no sentido de construir um processo participativo. Em primeiro lugar é necessário o

reconhecimento dos avanços no sentido de construir um modelo de planejamento alternativo. Dessa experiência destaca-se a tentativa de elaborar um Plano de Uso do Solo alternativo e crítico aos planos tradicionais, fugindo das propostas de zoneamento de áreas excessivamente especializadas (como as famosas “áreas exclusivas” de...) onde o urbanista procura minuciosamente determinar cada uso em cada canto da cidade. O zoneamento funcionalista baseado em um trabalho técnico-autoritário ainda contribuiu para o crescimento das relações de clientelismo no planejamento e na gestão urbana. A proposta elaborada pelos técnicos de Plano de Uso do Solo no Município de São José buscou uma simplificação dos tipos de usos e também a orientação para criação de áreas multifuncionais.

Por outro lado, a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor ainda é bastante limitada. O processo participativo esteve limitado à etapa do processo de leitura comunitária, onde foram organizadas muitas reuniões com a participação da comunidade onde a população foi orientada a apresentar os seus “problemas”, sendo limitadas as apresentações de “idéias” ou “soluções”. A população não teve acesso ao levantamento das informações sobre o município elaborados pelos técnicos, ou seja, da leitura técnica da cidade. A participação esteve limitada a reivindicações da população a partir de suas vivências cotidianas. Associar democratização da informação com a percepção da população sobre o lugar onde vivem parece ser ainda o grande desafio para qualificar o processo participativo. Ao final do processo de elaboração do Plano Diretor este encontrou enormes resistência do poder legislativo para a sua aprovação.<sup>2</sup>

A experiência de elaboração de Plano Diretor Participativo no Município de Itajaí, litoral de Santa Catarina procurou fazer um investimento maior na etapa de leitura comunitária, buscando um envolvimento maior da população através de um trabalho preparatório com os estudantes das escolas públicas municipais, mas ainda reconhecendo muitas dificuldades neste processo. Segundo depoimento de

---

<sup>2</sup> Informações obtidas a partir da exposição do Arq. Renato Saboya, membro da equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Diretor Participativo de São José, em 15/08/2005.



um técnico sobre a importância da leitura comunitária no processo de elaboração do plano diretor participativo, ele afirma que a leitura comunitária traz informação e um olhar diferente do técnico, traz um olhar com a preocupação de quem vivência o lugar que está sendo pensado. Aparece na leitura comunitária a preocupação com os espaços públicos, praças, áreas de lazer, e outros. Segundo este depoimento, o técnico possui uma abordagem racional e totalizadora de ordenamento do espaço, por exemplo, quando expressa sua preocupação com os fluxos no contexto urbano.<sup>3</sup>

Diante de tantas expectativas colocadas a partir da aprovação do Estatuto da Cidade e das possibilidades da gestão democrática da cidade, nos colocamos algumas questões: Quais as possibilidades de mudança a partir da implantação das políticas urbanas previstas pelo Estatuto da Cidade? A democratização do planejamento urbano garantirá as mudanças sociais necessárias de justiça social? O que tem de “velho” e o que tem de “novo” no contexto atual do pensar a cidade? A grande expectativa na construção de um Plano Diretor Participativo contém o risco de se criar uma crença na capacidade do Plano Diretor de resolver os problemas sociais no contexto atual do Estatuto da Cidade. A crença no poder da arquitetura e do urbanismo no ordenamento do espaço e na (trans)formação do comportamento das camadas mais pobres da população continua ainda muito presente como herança do urbanismo moderno.

Por outro lado, o elemento novo parece ser o resgate do sujeito, enquanto campo de possibilidades no pensar e fazer a cidade. Existe uma relação entre o fortalecimento do processo participativo no planejamento e na gestão urbana e a construção dos espaços públicos e da urbanidade que acontece a partir do resgate do sujeito. A herança que o urbanismo moderno nos deixou esteve marcada por uma prática de planejamento urbano orientada pela racionalidade disciplinadora e pela negação do sujeito no pensar e fazer a cidade. O processo participativo cria a possibilidade do resgate desse sujeito que se fortalece e se

---

<sup>3</sup> Informações obtidas a partir de uma visita técnica ao núcleo técnico de elaboração do Plano Diretor Participativo de Itajaí em 20/02/2006.

impõe no pensar a cidade, o sujeito que dá sentido aos espaços públicos e os constitui enquanto espaços de vida pública.

Neste sentido, a afirmação de Berman continua atual. Para o autor o resgate do sujeito e o restabelecimento da relação, carregada de tensões, entre Razão e Sujeito parece ser o grande desafio que está colocado para a humanidade como possibilidade de futuro, passado e presente. (1990)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSANDRI, A. La utopía de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (01). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>> [ISSN: 1138-9788]

ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

BERMAN, M. **Tudo o que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Cia da Letras, 1990.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOUZA, M. L de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In: Souza, M. A. de. **Metrópole e globalização**. São Paulo: Cedesp, 1999.