

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNA DA COSTA MONTEIRO

OS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS NA EFETIVAÇÃO DO PLANEJAMENTO
URBANÍSTICO BRASILEIRO

CURITIBA

2011

BRUNA DA COSTA MONTEIRO

OS OBSTÁCULOS ENFRENTADOS NA EFETIVAÇÃO DO PLANEJAMENTO
URBANÍSTICO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel no Curso de Graduação em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2011

RESUMO

A análise das condições estruturais, sociais, políticas e econômicas da cidade revela que o planejamento urbanístico brasileiro, instrumento hábil à realização da política urbana de desenvolvimento, ainda não resultou efeitos plenamente satisfatórios. A edição de planos de ordenação do território, bem como o emprego dos recursos jurídicos, políticos e tributários disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, vez que são de competência concorrente dos entes federados, não devem ser relegados exclusivamente ao âmbito municipal, aquele em que há maior expressão concreta da atividade urbanística. Isso porque a cidade deve ser vista como uma realidade integral e dinâmica, cujas normas regulamentadoras, carentes de um sistema estrutural, demandam uma conjugação harmônica. Por consequência, para a obtenção de um resultado efetivo, a atuação do Estado-Administração deve estar vinculada a um planejamento preestabelecido, direcionado a um fim próprio, o qual deve se voltar inexoravelmente à promoção do bem-estar da sociedade. Deve o administrador público, no exercício da atividade urbanística, esquivar-se da pressão exercida por interesses meramente particulares, imediatistas e políticos, buscando adequar a estrutura da Administração Pública e a alocação dos recursos legais, humanos e financeiros disponíveis para a supressão de uma política urbana segregadora, incentivando a autêntica participação popular na formação das cidades, garantindo o pleno acesso ao direito à cidade.

Palavras-chave: Planejamento urbanístico; Política Urbana; Desenvolvimento; Função social da cidade e da propriedade urbana; Planos de ordenação do território; Obstáculos opostos ao planejamento.

LISTA DE SIGLAS

CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição da República Federativa do Brasil
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 AS CIDADES E A ATIVIDADE URBANÍSTICA	9
3 O DIREITO URBANÍSTICO	13
3.1 NORMAS URBANÍSTICAS	14
3.1.1 Características das normas urbanísticas.....	14
3.1.2 Tratamento constitucional do direito urbanístico	15
3.1.3 A disciplina constitucional das normas urbanísticas.....	17
3.1.4 As normas gerais de direito urbanístico e a competência da União.....	19
3.1.4.1 A sistemática da Lei n.º 10.257/01, o Estatuto da Cidade	19
4 A PROPRIEDADE URBANA	22
4.1 O SOLO URBANO	24
5 O PLANEJAMENTO	25
5.1 O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO	28
5.1.1 O escopo do planejamento urbanístico	30
5.1.2 A manifestação concreta do planejamento urbanístico	31
5.1.3 Um sistema de planejamento urbano estrutural necessário	33
5.2 A CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO: A EDIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS	36
5.2.1 Planos de ordenação territorial federais	38
5.2.2 Planos urbanísticos estaduais	40
5.2.3 Planos urbanísticos municipais	43
6 A REALIDADE DE UM PLANEJAMENTO URBANÍSTICO INSATISFATÓRIO ...	48
6.1 IMEDIATISMO.....	51
6.2 CONSERVADORISMO	52
6.3 OBSTÁCULOS GERENCIAIS E TÉCNICOS E A AUSÊNCIA DE PROFISSIONAIS TECNICAMENTE QUALIFICADOS	52
6.4 OBSTÁCULOS POLÍTICOS INTERNOS E A DESARTICULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	53
6.5 OBSTÁCULOS POLÍTICOS EXTERNOS E AS ATIVIDADES DE PRESSÃO DE GRUPOS DOMINANTES – <i>LOBBY</i>	54
6.6 INTERESSES DETURPADOS DO GOVERNO	56

6.7 OBSTÁCULOS ECONÔMICOS E A LIMITAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS.....	57
6.8 O DESINTERESSE PELA GESTÃO POPULAR.....	57
6.9 A POLÍTICA URBANA SEGREGADORA E O ACESSO À PROPRIEDADE	59
6.10 OBSTÁCULOS NORMATIVOS E A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL	63
6.11 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	64
7 CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

A abordagem do planejamento urbanístico brasileiro se mostra de suma importância vez que integra o sistema geral de planejamento nacional, mecanismo jurídico por meio do qual a Administração Pública executa suas prerrogativas no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e social, mediante transformações necessárias na realidade fática, em busca da melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos e da promoção da justiça social.

Fundamenta-se constitucionalmente na redação do artigo 174, *caput* e § 1º, ao tratar da ordem econômica e financeira, bem como nos artigos 25, §3º e 30, VIII, os quais determinam ao Estado o exercício das funções de incentivo e planejamento, sendo de competência da União a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico social, dos Estados-membros a edição dos planos estaduais de ordenação do território e o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e dos Municípios o estabelecimento das políticas de planejamento urbano para organização do seu território.

Cabe à lei instituir as diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deverá incorporar e compatibilizar os planos nacionais, regionais e locais de desenvolvimento.

Dessa sorte, o planejamento urbanístico se configura aparato técnico hábil à transformação das cidades em virtude de escopos previamente definidos, efetivando-se através dos chamados planos urbanísticos, os quais materializam os objetivos previstos naquele, atribuindo-lhe sentido jurídico.

Traduz-se na conformação do solo, da situação real à nova situação pensada, adquirindo caráter de procedimento jurídico dinâmico e normativo. Desse modo, a planificação urbanística, ao lado da imposição de objetivos comuns em prol do desenvolvimento coletivo, repercute diretamente sobre o direito de propriedade dos particulares.

Por força da redação do artigo 182, § 1º, da Constituição da República, depreende-se que o arquétipo do plano urbanístico é o plano diretor, que fica a cargo da competência legislativa dos Municípios, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Apesar de a atuação urbanística ser mais

significativa em âmbito municipal, revela-se insuficiente na resolução de toda uma problemática urbana.

A concepção de uma política urbana nacional não é algo inovador apresentado pela Constituição da República de 1988. A necessidade de integração das políticas de desenvolvimento urbano já se encontrava presente no governo de João Goulart, o qual preconizou a análise do planejamento interurbano no contexto nacional, regional e estadual aliada ao desenvolvimento urbano municipal.

Dessa feita, imperioso o estudo do planejamento urbanístico brasileiro, visto que ainda não surtiu efeitos satisfatórios, dadas as dificuldades à implementação de um planejamento permanente em razão da carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e humanos, dentre outros fatores impeditivos a serem versados neste trabalho.

O que se observa é uma evolução dos institutos que apontam no sentido de uma política urbana global, como a concepção trazida de um plano diretor de desenvolvimento integrado por programas como o SERFHAU e o CEPAM em São Paulo, que por si só não foi suficiente para atender às demandas urbanísticas de modo integrado, mas que abriu perspectivas para o processo de planejamento urbanístico municipal, ao exigir uma integração dos fatores econômicos, social, físico-territorial e institucional na elaboração do plano diretor.

Apesar de diversas tentativas de institucionalização do sistema de planejamento urbano no Brasil por intermédio de políticas de governo, o mesmo não se concretizou da maneira desejada, mostrando-se necessária a elaboração de propostas mais viáveis e exequíveis. É o que se depreende, por exemplo, das conclusões obtidas quando da realização das Conferências Nacionais das Cidades, que fazem conhecer as dificuldades e as mudanças necessárias na efetivação da política urbana de desenvolvimento.

Hoje, a Constituição da República traz diretrizes para o desenvolvimento de uma política urbana através de planos nacionais, estaduais, metropolitanos e municipais, de acordo com a competência atribuída a cada ente federativo. Conseqüentemente, pode-se pensar na adoção de um sistema inter-relacionado, pelo necessário estabelecimento de uma hierarquia entre planos, que estarão vinculados entre si, de modo que os superiores sirvam como normas gerais para atuação dos inferiores, que por sua vez irão concretizar as transformações da realidade urbana em vista de objetivos predeterminados.

A desconsideração de uma visão estrutural, relegando a disciplina urbanística quase que exclusivamente à esfera municipal, aliada às limitações referente às competências normativas desse ente federativo, bem como à carência de meios técnicos e de recursos, são alguns dos fatores tidos como obstáculos à implementação de um processo de planejamento urbano permanente, concreto e eficaz.

2 AS CIDADES E A ATIVIDADE URBANÍSTICA

O direito urbanístico, ao receber esta adjetivação, liga-se diretamente à noção de cidade e a sua evolução. O estudo do fenômeno urbano, dessa forma, mostra-se imperioso para se chegar aos conceitos e categorias empregados neste trabalho.

Sob uma primeira análise, José Afonso da Silva (2010, p. 20) nos ensina que a cidade “é uma organização complexa, com diferenças de posições sociais e econômicas, especialização de trabalho não-agrícola e divisão de classes”.

No Brasil, entretanto, os centros urbanos evoluem à categoria de cidade quando seus territórios adquirem o *status* de Município, entidade integrante da federação. Nada mais é, portanto, que um conceito jurídico-político.

Por conseguinte, entende o referido autor ser a cidade um

Núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. (SILVA, 2010, p. 26).

Ao lado dessa concepção, o termo *urbanização* faz referência a um processo de aumento populacional da área urbana proporcionalmente superior em relação à população rural, em decorrência do crescimento provocado por fluxos migratórios.

Tida como um fenômeno moderno, a urbanização é contemporânea à sociedade industrial, cuja revolução transformou “os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados de habitações espremidas e precárias.” (WILHEIM, 1969, p. 24).

No Brasil, porém, esse fenômeno, intensamente observado entre as décadas de 40 e 80, foi considerado prematuro, vez que derivou de fatores não necessariamente progressistas, como o êxodo rural, pelo poder da mecanização do campo e a busca por melhores condições de subsistência nas cidades.

Conforme observa Ermínia Maricato (1996), se em meados do século XX as cidades brasileiras eram tidas como possibilidade de avanço em relação ao campo, na década de 90 passaram a ser associadas à violência e desigualdade social,

porque o processo de urbanização, ao lado de um crescimento econômico desigual, resultou em uma alta concentração espacial da pobreza.

Esses aspectos estão associados a um movimento social excludente de segregação espacial, contribuindo para uma ocupação irracional do solo urbano, traduzida na formação de guetos e áreas metropolitanas, nos quais a condição de penúria se encontra disseminada, ocasionando prejuízos jurídico-urbanísticos, os quais merecem cuidados específicos:

Essas regiões [...] apresentam, de modo geral, sérios problemas ambientais, com áreas críticas de degradação: assentamentos ilegais, sistemas de transporte e de saúde falidos, déficit habitacional, saneamento básico precário, falta de escolas e creches, menores abandonados, violência urbana acentuada e outros. (MENEZES, 1996, p. 23).

Nesse sentido, Ermínia Maricato (1996, p. 16) analisa um cenário que chama de “cidade oculta, disfarçada e dissimulada” do período pós-1980:

Quando as manifestações de violência criminal evidenciam o que as camadas dominantes insistiram em esconder: a desastrosa construção sócio-ecológica, a gigantesca concentração de miséria que resultou de um processo histórico de ocupação excludente e segregadora do solo urbano.

A urbanização associada a essas condições tem por consequência o surgimento de diversos problemas na formação da cidade e na ocupação do solo, refletindo sobre a qualidade de vida de seus habitantes, agravando situações de desemprego, expandindo condições precárias de moradia e de saneamento básico.

Cabe ao Poder Público, ao se deparar com tamanha distorção, lançar mão de suas prerrogativas estatais, no exercício da sua *capacidade normativa de conjuntura* (GRAU, 1978), e intervir na realidade social, buscando e efetivando a transformação do meio urbano em benefício dos interesses coletivos.

A essa manifestação dá-se o nome de *urbanificação*, “processo deliberado de correção da urbanização consistente na renovação urbana” (SILVA, 2010, p. 27), do qual se origina o *urbanismo* como *fato social, técnica e ciência*, o qual objetiva a ordenação dos espaços habitáveis.

Fernando Alves Correia (1989) aborda o urbanismo como *fato social* porquanto expressa o fenômeno de crescimento das cidades em decorrência da sua

atração exercida sobre a população rural, acarretando disfunções estruturais as quais reclamam respostas urgentes.

O urbanismo tido como *técnica*, por sua vez, visa à criação, reforma e desenvolvimento das cidades. José Afonso da Silva (2010, p. 32) indica como sendo técnicas urbanísticas: “(a) o planejamento urbanístico; (b) a ordenação do solo; (c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; (d) a ordenação urbanística da atividade edilícia; (e) os instrumentos de intervenção urbanística”.

Por fim, o urbanismo como *ciência* tem por objeto a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos (BARDET, 1990). Como disciplina, o urbanismo se mostra uma ciência compósita porque se vale do conhecimento de outras ciências, refletindo sua natureza interdisciplinar, dentre elas o Direito, do qual não poderia ficar alheio, visto que “influencia de modo decisivo institutos jurídicos importantes, de que se destaca o direito de propriedade do solo.” (CORREIA, 1989, p. 48).

Respeitada sua interdisciplinaridade, tem-se o urbanismo como recurso remediador dos desequilíbrios urbanos, introduzindo a legislação urbanística moderna por meio de instrumentos técnicos e jurídicos, como regulamentos sanitários e atividades administrativas, ainda que precários e carentes de uma visão holística.

Em síntese, o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, que tem por objetivo

A organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano. (BALTAR, 1947, apud SILVA, 2010, p. 30).

O posicionamento é igualmente defendido por Hely Lopes Meirelles (2003, p. 492), para quem

O urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a urbe.

Há, desse modo, uma multiplicidade de opiniões acerca da concepção do que seja o urbanismo, cada qual refletindo em si momentos históricos, sociais, políticos, econômicos e jurídicos distintos, convergindo, todavia, ao versarem a respeito de sua função:

Contudo, há a convergência de pensamento de que é a função do urbanismo o planejar a cidade, globalmente considerada, com vistas à melhoria de qualidade de vida dos indivíduos que a habitam.

[...]

Em última análise, o urbanismo é uma realidade, um “fato” retratado pelas persistentes exigências dos assentamentos urbanos, pela progressiva necessidade de ordenação e aproveitamento do solo. Ao lado desta realidade social invencível, o urbanismo é, igualmente, um desafio, na medida em que dele partem novas expectativas de utilização do solo, de melhoria de vida dos aglomerados humanos, de racionalização do espaço e do uso do meio ambiente. (COSTALDELLO, 2004, p. 161-162).

Ocupando-se da sistematização dos espaços habitáveis, o urbanismo ordena a convivência dos indivíduos em prol da qualidade de vida privada e comunitária. A consecução dessas medidas se concretiza em virtude da *atividade urbanística*, que possui objetos ligados entre si em recíproca dependência.

A atividade urbanística, que pretende, em síntese, ordenar os espaços habitáveis, presume uma atuação do Poder Público através da intervenção na atividade privada, econômica e social da *urbe* e do campo, de modo que é reputada uma função pública a qual, irrompendo diretamente em interesses privados em prol da coletividade, pressupõe a existência de regulamentação legal, em razão da sua incidência sobre o direito de propriedade. Sujeita-se, como toda atuação da Administração Pública, ao princípio da legalidade, preconizado pela Constituição da República em seus artigos 5º, II, e 37, *caput*.

A indispensável previsão legal que dá ensejo à atuação urbanística permite-nos correlacionar intimamente o urbanismo ao Direito, “isto porque o Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao *uso* da propriedade particular e ao *exercício* de atividades individuais, que afetam a coexistência social.” (MEIRELLES, 2003, p. 493).

Inevitável, pois, o conflito entre interesses coletivos, originados pela atividade urbanística do Poder Público, e os interesses particulares decorrentes do direito de propriedade, cuja composição dar-se-á por imposição das normas

jurídicas, as quais, no Brasil, foram sistematizadas em nosso ordenamento pela edição da Lei n.º 10.257/01¹, julgada ser a diretriz geral da política urbana, que constitui a teoria jurídica do direito urbanístico (SILVA, 2010).

3 O DIREITO URBANÍSTICO

Em uma sociedade de interesses antagônicos, o direito urbanístico surge tendo por finalidade a resolução do conflito emergente entre o interesse público, traduzido no ordenamento do espaço por força da atividade urbanística, “e o interesse individual, representado no direito de propriedade privada, fator este suficientemente demonstrativo do carácter jurídico-administrativo de suas normas.” (CORREIA, 1989, p. 54).

Nessa esteira, a atuação do direito urbanístico reflete a recente função do Direito, que instrumentaliza normativamente o Poder Público a fim de ordenar a realidade, seja no meio social ou em âmbito privado, no sentido de concretizar interesses coletivos. Isso porque, no ambiente territorial, as demandas urbanísticas expandiram-se de modo que passaram a exigir soluções jurídicas. O direito urbanístico, nesse contexto, surge como “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.” (MEIRELLES, 2003, p. 493).

No Brasil, as normas de carácter urbanístico não adquiriram unidade legislativa. Guardam relação entre si, entretanto, tendo em vista o objeto ao qual se dirigem, qual seja disciplinar a atividade urbanística, ordenando os espaços habitáveis e sistematizando o território.

Tais normas dão origem a instituições jurídicas típicas do direito urbanístico, como o planejamento urbanístico, traduzido em planos, o parcelamento do solo, o zoneamento do uso do solo, a ocupação do solo e o reparcelamento.

Essas normas, para Fernando Alves Correia, devem ordenar

Não apenas a expansão e a renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo (que dizem respeito à edificação, à valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques

¹ Popularmente denominado “Estatuto da Cidade”.

naturais, à recuperação dos centros históricos, etc.). (CORREIA, 1989, p. 51).

Dessa forma, o direito urbanístico objetivo “consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis” (SILVA, 2010, p. 49), de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

Por sua especificidade, o direito urbanístico expõe normas jurídicas particulares, as quais ensejam a transformação do território, a construção e a reabilitação da cidade, além do exercício de direitos, “na medida em que a juridicidade do solo e respectiva ordenação é dada essencialmente pelas normas urbanísticas.” (ANTUNES, 2002, p. 69). Legitimam-se em virtude do interesse e atuação do Poder Público, voltado à efetivação dos interesses sociais.

3.1 NORMAS URBANÍSTICAS

Muito embora tenham significativa expressão, as normas urbanísticas no Brasil ainda não adquiriram unidade substancial, encontrando-se em distintos diplomas legais federais, estaduais e municipais². A Constituição da República de 1988 ao tratar da matéria urbanística, contudo, deu margem para realização desse avanço.

3.1.1 Características das normas urbanísticas

As normas urbanísticas têm por objetivo disciplinar a organização dos espaços habitáveis, impondo de regras de convivência a serem observadas pelos cidadãos.

Sendo a atividade urbanística do Poder Público uma função pública, suas normas têm natureza essencial de direito público e, por conseguinte, são obrigatórias e cogentes, inderrogáveis pela vontade de particulares.

² Dos quais vale citar a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República, além da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe a respeito do parcelamento do solo urbano.

José Afonso da Silva (2010) aponta, também, como característica das normas urbanísticas sua *coesão dinâmica*, sendo insuficiente uma visão estática resultante de uma análise isolada de seus diplomas legais.

Isso se deve à própria natureza desse tipo de norma, considerada um “método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atua.” (MAZZONI, 1975, apud SILVA, 2010, p. 60).

Nessa esteira, leciona Fernando Alves Correia (1989, p. 58) que “a natureza intrinsecamente evolutiva da matéria regulada [pelas normas urbanísticas] está na base de uma certa *infixidez* ou *instabilidade* das normas de direito urbanístico”.

A eficácia das normas está condicionada, pois, à força de atração existente entre elas quando tomadas em seu conjunto. A norma urbanística, tida isoladamente, alheia à dinamicidade social, não enseja, por si, a possibilidade de uma modificação eficaz do real.

3.1.2 Tratamento constitucional do direito urbanístico

Na concepção de Carlos Ari Sundfeld (2002), a regulamentação da matéria urbanística pela Constituição da República de 1988 atribui ao direito urbanístico o papel de definir (mediante diretrizes gerais fixadas em lei) e implementar (pela atuação do Poder Público municipal) a política de desenvolvimento urbano, a qual tem por finalidade “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”³.

O direito urbanístico assumiria constitucionalmente o papel de um *direito da política do desenvolvimento urbano*, em três sentidos:

- a) Como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros). (SUNDFELD, 2002, p. 49).

³ Artigo 182, caput, CF.

Sendo a atividade urbanística uma função pública, a elaboração e implantação de uma política pública se traduzem em uma especificidade dessa atuação, reiterando o caráter publicístico do direito urbanístico, que exige uma atuação positiva do Poder Público tendo em vista finalidades coletivas.

Dentre os mecanismos que ensejam a atividade urbanística, estão seus instrumentos básicos de *estruturação* (os planos, que firmam os objetivos da política urbana, devendo-se destacar que a Constituição Federal de 1988 faz do planejamento o grande aparelho do direito urbanístico, articulando competências federais, estaduais e municipais) e de *execução* (como o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação para reforma urbana, o parcelamento e edificação compulsórios, concessão de uso, etc.) (SUNDFELD, 2002).

Em resumo, a Constituição da República de 1988 delineou

O campo temático do direito urbanístico brasileiro (a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação), seus conceitos se fixaram e difundiram (função social da propriedade urbana, planejamento urbanístico, utilização compulsória etc.), seus objetivos foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária, proteção ambiental etc.), muitos instrumentos colocaram-se à disposição (desapropriação urbanística, licença urbanística, plano diretor etc.), competências ficaram definidas. (SUNDFELD, 2002, p. 51).

O texto constitucional confere competência legislativa e executiva relativa ao direito urbanístico a todos os entes que integram a federação, na medida de seus interesses e limites,

Porque a todos eles interessa a ordenação físico-social do território nacional. E, dentro dessa conjugação de interesses, a Constituição de 1988 pela primeira vez fez referência expressa ao direito urbanístico, delimitando sua competência legislativa e executiva. (MEIRELLES, 2003, p. 499).

A participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos correlatos de uma sociedade que, ao mesmo, necessita ser vista como um todo unido de particularidades, demanda a integração em um sistema estruturado voltado à concretização da função social da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.

3.1.3 A disciplina constitucional das normas urbanísticas

Os diplomas legais que ordenam a atividade urbanística, em seu conjunto, sistematizam o direito urbanístico, abarcando normas gerais, derivadas da competência legislativa da União (CF, art. 24, I e §1º) e consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01); normas suplementares dos Estados (CF, art. 24, I e § 2º); e normas municipais de caráter complementar (CF, artigos 30, II e VIII e 182).

Isso decorre das imposições urbanísticas trazidas pelo texto constitucional, no qual se encontram normas quanto à política de desenvolvimento urbano (artigos 21, XX e 182), sobre planos urbanísticos (artigos 21, IX; 30, VIII e 182), ordenação urbana, parcelamento urbano e, além disso, a respeito da propriedade urbana e sua função social (SILVA, 2010).

A Constituição da República vigente, em seu artigo 24, I, ao demarcar a competência legislativa a respeito do direito urbanístico, limitou a atuação da União à edição de normas gerais. Nos limites de sua competência exclusiva, cuidada no artigo 21, cumpre-lhe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (inciso XX); e estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (inciso XXI).

Aos Estados-membros a Constituição reservou a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico através de normas suplementares (artigo 24, I e § 2º), possibilitando, ainda, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º).

Aos Municípios, por seu turno, foi outorgada competência suplementar para legislar a respeito da matéria urbanística em atenção aos interesses locais (artigo 30, I e II, da Constituição da República). O texto constitucional prevê, ainda, a competência exclusiva desses entes federados na promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, VIII).

Nesse sentido, as prerrogativas municipais no campo das atividades urbanísticas desdobram-se em dois setores:

O da *ordenação espacial*, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de *controle da construção*, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares. (MEIRELLES, 2003, p. 517).

O texto constitucional, ao tratar concorrentemente da matéria urbanística imputando a responsabilidade para com o planejamento às esferas federal e municipal, fundamenta duas perspectivas distintas da política urbana. Aquela que tem por objetivo o desenvolvimento das cidades através do planejamento interurbano nacional e regional e esta que se volta ao desenvolvimento intraurbano em nível municipal.

Ao lado da redação prevista no artigo 21, XX, da Constituição da República que delimita a competência da União para o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento e, por consequência, do planejamento urbano, o seu artigo 182 viabiliza a consecução da política de desenvolvimento urbano de competência municipal, cuja atuação está adstrita às diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por finalidade a ordenação do desenvolvimento das cidades e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

A realização de tal propósito em ambiente municipal é garantida pela aprovação do *plano diretor*, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, segundo redação do artigo 182, § 1º.

A práxis demonstra que as normas urbanísticas são mais expressivas nos Municípios, ambiente propício para a manifestação da atividade urbanística concreta. A competência desse ente federado, porém, submete-se aos objetivos gerais do desenvolvimento urbano impostos pela União e às regras genéricas expedidas pelo Estado ao qual pertence.

Esse posicionamento é assentado na lição Hely Lopes Meirelles (2003, p. 492), ao afirmar que:

Daí por que as normas urbanísticas não de baixar do plano nacional ao local, numa gradação descendente de medidas gerais que vão se particularizando do âmbito federal ao estadual, e deste ao municipal,

de modo a formar um *sistema*, orgânico e funcional, com a tessitura própria de cada entidade estatal.

Essa concepção reflete a dinamicidade característica das normas urbanísticas, as quais imprescindivelmente deverão integrar um sistema estruturado, voltado à consecução da política urbana de desenvolvimento.

3.1.4 As normas gerais de direito urbanístico e a competência da União

A edição de normas gerais de direito urbanístico, por força do artigo 24, § 1º, da Constituição da República, compete à União, conformando a atuação dos Estados e Municípios, limitando-lhes a autonomia.

Entende-se por normas gerais

Aquelas que, por alguma razão, convém ao interesse público sejam tratadas por igual, entre todas as ordens da Federação, para que sejam devidamente instrumentalizadas e viabilizados os princípios constitucionais com que têm pertinência. (BORGES, 1994, p. 22).

Não regulam exatamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação federal, estadual e municipal. São, por isso, “direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios.” (SILVA, 2010, p. 64-65).

Todavia, o conteúdo de tais normas reclama contornos precisos a fim de evitar uma invasão sobre as competências estadual e municipal acerca do direito urbanístico, garantidas constitucionalmente (SILVA, 2010). Imperioso à União se cingir à fixação de princípios e diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, ao estabelecimento de conceitos básicos para sua atuação e à indicação dos aparatos para sua execução.

3.1.4.1 A sistemática da Lei n.º 10.257/01, o Estatuto da Cidade

No exercício da competência legislativa constitucionalmente prevista para a União editar normas gerais de direito urbanístico, caber-lhe ia, pois,

Promulgar um *Código Nacional de Urbanismo*, estabelecendo os lineamentos do Urbanismo brasileiro, fixando princípios científicos e diretrizes técnicas para a ação estadual e municipal. Foi o que fez ao editar a Lei 10.257/2001, o chamado 'Estatuto da Cidade'. (MEIRELLES, 2003, p. 500).

A Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, foi sancionada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República, dispondo sobre as diretrizes gerais da política urbana. Assume, assim, os contornos de uma norma geral de direito urbanístico, dando tratamento de cunho nacional à questão da política urbana, vez que lhe coube

Enfrentar o desafio de *consolidá-lo* [o direito urbanístico] (fixando conceitos e regulamentando instrumentos), de lhe conferir *articulação*, tanto interna (estabelecendo vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como as do direito imobiliário e registral), e, desse modo, viabilizar sua *operação sistemática*. (SUNDFELD, 2002, p. 52).

Mostra-se, pois, um marco para o direito urbanístico, ensejando a concreção de um desenvolvimento factível das cidades ao adotar ferramentas legais e técnicas hábeis à superação dos obstáculos enfrentados na gestão urbana, como a ampliação da possibilidade de regularização da posse urbana através do estabelecimento de normas especiais; o estabelecimento de novos instrumentos hábeis a possibilitar a ocupação do solo; e a incorporação da participação popular no processo de planejamento urbano (LUFT, 2008). Até a edição do Estatuto da Cidade, "faltava-nos uma lei federal orgânica e sistemática, abrangente de todos os assuntos urbanísticos, um Código de Urbanismo, ou uma Lei Geral de Urbanismo, como já possuem os países mais adiantados no assunto." (MEIRELLES, 2003, p. 501).

O parágrafo único do seu artigo 1º denomina o diploma normativo de *Estatuto da Cidade*, o qual prescreve normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Elenca as linhas mestras a serem adotadas pelos governos na disciplina da ordenação e desenvolvimento das cidades,

Medidas que não podem faltar nem muito menos ter disciplina que leve à anulação, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade das medidas divergentes, não podendo nem sequer haver acordo entre particulares e o Município ou entre o Município e outros órgãos (Ministério Público, v.g), de forma diversa do que consta no Estatuto, dado o seu caráter cogente. (FRANCISCO, 2001, p. 25).

Reserva seu artigo 2º e seus incisos ao estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O aparato que possibilita a consecução do objetivo citado se encontra pormenorizado no Capítulo II do diploma normativo, dentre o qual se destacam os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; o planejamento municipal, que abarca o plano diretor e outros institutos⁴ de caráter físico e econômico; além dos institutos tributários, jurídicos e políticos.

Cumprе ressaltar que, ainda que possua caráter geral, constituindo o Estatuto da Cidade um conjunto normativo intermediário, vários de seus dispositivos já são diretamente invocáveis pelos seus interessados com base em relações jurídicas concretas, dispensando, nesses casos (como da usucapião especial de bens imóveis urbanos e do direito de superfície, por exemplo), complementação legislativa. Isso não exime o Município, no entanto, do exercício da sua competência urbanística e o necessário desdobramento legislativo ulterior, como é o caso da edição dos planos diretores, delimitação das áreas em que será exigível o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a fixação do coeficiente de aproveitamento básico, etc., voltados ao atendimento do que dispõe o artigo 2º, *caput*, do Estatuto.

⁴ Como exemplo, podemos citar a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social.

4 A PROPRIEDADE URBANA

A intervenção do Poder Público sobre a propriedade privada, fruto da atividade urbanística, implica no surgimento de conceitos diversos daqueles tradicionais, como o da *propriedade urbana*, mencionado no artigo 182, § 2º, da Constituição da República, e o do *solo urbano*, referido em seu § 4º.

Isso porque a propriedade, em decorrência da própria atividade urbanística, passa a ser afetada diretamente pela atuação do Poder Público, recebendo a adjetivação de “urbana”, distanciando-se, assim, da noção civilista clássica em que a propriedade era tida como simples direito individual (SUNDFELD, 2002).

Prescreve o dispositivo constitucional supramencionado que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Sob esse entendimento, leciona Ruy de Jesus Marçal Carneiro (1998, p. 73):

O imóvel urbano, espécie do gênero ‘propriedade privada’, componente de uma teia descrita pela sua função social, mais trabalho humano e iniciativa do homem, são temperamentos apropriados para o atingimento de um bem-estar social preconizado pela Carta Constitucional, consoante passagem dicionada pelo seu art. 182, *caput*.

Para José Afonso da Silva (2010, p. 75) a propriedade urbana é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica:

Realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade (CF, art. 182).

O desenvolvimento concreto dessas funções deve ser compreendido como o pleno exercício do direito à cidade, “a partir da observância das diretrizes norteadoras do desenvolvimento urbano [...], como a de combater as causas da pobreza, promover medidas de proteção ao meio ambiente, tornar efetivo os direitos humanos.” (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 60).

Nessa esteira, Pedro Escribano Collado (1979) sustenta ser possível no direito urbanístico a instituição dos princípios que prevalecem sobre o regime jurídico

da propriedade urbana, concluindo pela sua conformação à função pública do urbanismo.

Esses princípios constituiriam as chamadas *limitações urbanísticas*, reputados preceitos de ordem pública. Ao derivarem do poder de polícia administrativo, exteriorizam-se através das limitações do uso da propriedade que atingem indistintamente todos os indivíduos, tendo em vista a proteção do interesse coletivo. Destinam-se, pois, “a regular o uso do solo, as construções e o desenvolvimento urbana, objetivando o melhoramento das condições de vida coletiva, sob o aspecto físico-social.” (MEIRELLES, 2003, p. 495-487).

José Afonso da Silva (2010, p. 76) afirma ser em relação à propriedade urbana que a função social tem sua expressão mais significativa, porque atinge o “regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício”, delimitando o direito do proprietário, fixando o conteúdo da propriedade e seu possível resultado.

A função social tem por base o pressuposto de que a atividade urbanística constitui uma “função pública atribuída à Administração [que] ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, atingindo, em virtude disso, a iniciativa privada e os direitos patrimoniais dos particulares.” (COLLADO, 1979, p. 137, tradução nossa).

Dessa forma, entende José Afonso da Silva (2010) que a precisão do direito de propriedade urbana tem origem nos planos urbanísticos e outros dispositivos normativos, os quais, concedendo a qualificação “urbanística” ao terreno, definem, por consequência, a finalidade de uso da propriedade.

Enfatiza Hely Lopes Meirelles (2003, p. 497) que as limitações urbanísticas, embasadas no artigo 170, III, da CF, as quais condicionam a utilização da propriedade à sua função social, são “limitações de *uso* da propriedade, e não da propriedade em sua substância; são limitações ao *exercício* de direitos individuais, e não aos direitos em si mesmos”.

Acerca da demarcação do direito de propriedade pelo direito urbanístico, preconiza Angela Cassia Costaldello (2004, p. 159):

Esboça-se o regime jurídico da propriedade urbana fundado no princípio da função social, pois o direito de propriedade, voltado ao urbanismo, é invariavelmente influenciado por motivos de ordem social, acolhendo no seu âmago, “interesses privados de seu titular e interesses públicos e sociais”, que se consubstanciam no planejamento urbano e nos planos urbanísticos.

Sendo os interesses privados, públicos e sociais sobre a propriedade consubstanciados no planejamento urbano, pode-se conceber o direito de propriedade urbana com sendo um direito planejado, sujeito à observação de suas regras e diretrizes, portanto.

4.1 O SOLO URBANO

A qualificação do solo como sendo *urbano* é imprescindível à existência da propriedade urbana, resultado da atividade exercida pelo homem, acentuando o distanciamento da propriedade agrícola. Adquire esse *status* quando destinado ao cumprimento das funções urbanísticas.

Abarcado na redação do artigo 182, § 4º, da Constituição da República⁵, o solo urbano se submete ao regramento contido no plano diretor, instrumento hábil à consecução do planejamento urbano municipal.

Apesar de haver um esforço constitucional que incentive o aproveitamento adequado do solo urbano, pela imposição do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto progressivo no tempo e da desapropriação, o que se observa, na prática, é uma “exequibilidade praticamente inalcançável. Raramente se chegará à desapropriação prevista no texto.” (SILVA, 2010, p. 75).

Ao ser qualificado como urbano, em virtude de previsão em diploma legal, dá-se ao solo destinação urbanística, via de regra à *edificabilidade* e ao sistema viário. O *lote*, ficção urbanística, é a fração do terreno destinada à edificação. A edificabilidade, assim sendo, não é inerente ao terreno, mas derivada da ordenação urbanística do solo. Essa qualificação é que possibilita ao proprietário “exercer a

⁵ É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

faculdade de construir em terreno urbano. Sem ela a faculdade não existe.” (SILVA, 2010, p. 81).

José Afonso da Silva (2010, p. 81) mostra o desvirtuamento que pode sofrer o instituto do solo urbano, apesar de estar inserto em um contexto social protegido constitucionalmente, quando em mãos de particulares, os quais

Perseguem a máxima privatização da cidade, não só da propriedade imobiliária, mas também das mais-valias que sua atividade gera, e o planejamento urbanístico, não raro, se converte fundamentalmente em um instrumento para consolidação de expectativas e de reordenação das rendas do solo em benefício das classes mais favorecidas, com expulsão das classes de baixa renda para a periferia.

Afastando-se da consecução de suas funções urbanísticas, o solo urbano acaba se amoldando aos interesses privados, tornando-se objeto de especulação imobiliária e de reordenação do solo em prol das classes mais abastadas, em detrimento dos interesses coletivos em benefícios dos necessitados.

5 O PLANEJAMENTO

Considera-se o planejamento uma atividade universal do homem que aponta no sentido de uma decisão previamente tencionada. Planeja-se porque se deseja alcançar determinado objetivo dentro de um período de tempo dispondo-se de recursos limitados (FRIEDMANN, 1960).

Tecnicamente se entende por *planejamento* o processo “instrumentado para transformar a realidade existente [por intermédio] de objetivos previamente estabelecidos” (SILVA, 2010, p. 87), operacionalizando-se através de um *plano*. Ao acarretar a execução de atividades previamente estipuladas, o planejamento resulta na formulação de planos de ação, que dão corpo às decisões estabelecidas mediante controles específicos (FRIEDMANN, 1960).

No ambiente de atuação do Poder Público, “o planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção casual ou casuística.” (SCAFF, 2003, p. 306). Trata-se de uma escolha dentre várias possíveis, o que afasta qualquer pretensão de neutralidade, conduzida

por valores políticos e ideológicos consagrados, no ordenamento jurídico pátrio, no texto constitucional.

O planejamento, voltado ao desenvolvimento da realidade pertencente a uma ordem jurídica, leva ao próprio *descobrimto do Direito*, conduzindo a novas interpretações de suas normas, bem como à criação de distintas formas legais (GRAU, 1978).

Isso decorre de sua própria natureza prospectiva, que ocasiona uma ruptura técnica na elaboração do Direito, tradicionalmente retrospectiva, cujas normas eram construídas a partir de uma experiência vivida. Há, aqui, a adoção de técnicas que envolvem previsões de desenvolvimento futuro, as quais passam a orientar a atividade administrativa em suas decisões (GRAU, 1978).

A institucionalização do planejamento superou a concepção de que seria mero mecanismo técnico, mas sim instituição jurídica, tornando-se suas regras “normas técnico-jurídicas.” (SILVA, 2010, p.88).

Nesse sentido, Washington Peluso Albino de Souza (1970, apud GRAU, 1978) defende que se a manifestação técnica de um plano exige conhecimento especializado, situação diferente não ocorre com a sua elaboração legal, a qual demanda conhecimento da Ciência do Direito, além de técnica jurídica e legislativa, responsáveis pela institucionalização de seus objetivos.

Dalmo de Abreu Dallari (1976, p. 55) compartilha da mesma opinião e assevera que o papel basilar dos juristas

Na era da tecnologia, [é] corrigir as distorções da mentalidade científica, que só compreende números e não percebe que os homens não são meros valores quantitativos. A compreensão, a preservação e a eficaz aplicação dos preceitos jurídicos é a única via para assegurar a continuidade do processo tecnológico e o único meio de garantir que as conquistas da técnica visem ao bem da humanidade e contribuam para facilitar aos homens o acesso a uma ordem social justa.

O êxito na execução de um planejamento estatal está relacionado à atuação intelectual de juristas, os quais devem desempenhar seu papel em prol da busca e realização dos anseios de justiça social.

Ao incorporar sua regulamentação no texto constitucional, seja através do artigo 21, IX, que ordena ser de competência da União a elaboração e execução dos “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento

econômico e social”, ou por meio do artigo 174, *caput* e § 1º, que acomete ao Estado o exercício da função de planejamento, cumprindo à lei o estabelecimento das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento nacional equilibrado, o constituinte afastou a posição arbitrária dos governos acerca de seu cumprimento. Sob esse aspecto, explana Fernando Alves Correia (1989, p. 169):

Em um Estado [...] em que a Administração Pública exerce funções de grande alcance, designadamente de apoio ao desenvolvimento econômico e social, de promoção da justiça social e de prestação social, o plano tornou-se num instrumento essencial da acção administrativa.

As ações executadas pelo Poder Público não devem ser definidas com base exclusivamente em indícios e dados disponíveis somente quando do momento da sua própria decisão. Necessitam ser projetadas as ações para elaboração do planejamento “a partir de dados sistematicamente coletados, em vista de desenvolvimentos a seu respeito previstos.” (GRAU, 1978, p. 13). O imediatismo das decisões precisa ser afastado em virtude da

A aplicação de técnicas de previsão e a pressuposição de ação coordenada dos vários órgãos e serviços do setor público, na busca da realização de fins previamente determinados, pois, são características que discriminam o planejamento. [...] O produto da atividade de planejamento não se resume singelamente à definição de diretrizes, mas compreende também a determinação, ainda que em larga escala, dos meios necessários à realização dos objetivos a serem perseguidos. (GRAU, 1978, p. 13).

Manuel Leal da Costa Lobo (1969, apud SILVA, 2010) preceitua que do planejamento global que orienta as atividades da Administração Pública fazem parte o planejamento urbano e o planejamento econômico e social, vinculados entre si, mas que, todavia, não se confundem. Integram, para o autor, duas facetas de uma mesma perspectiva, cada qual com suas particularidades, ensejando-lhes tratamento discriminado.

Ademais, carece de sentido considerar a atividade de planejamento isoladamente, alheia a um contexto socioeconômico ao qual é aplicada (GRAU, 1978).

José Afonso da Silva propugna uma indispensável relação entre ambos os planejamentos, mas justifica como um dos fracassos na tentativa de instituição de

um plano diretor de desenvolvimento integrado a imposição que se fez acerca da integração do planejamento urbanístico ao planejamento econômico e social em âmbito municipal, tendo em vista as próprias limitações deste ente federativo em matéria de competência financeira.

5.1 O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

Conforme entendimento de Joseff Wolff (1973, apud SILVA, 2010), o planejamento seria o início de toda a atividade urbanística, visto como estratégia de desenvolvimento urbano, pois quem exerce a ação de ordenação necessita ter em mente o que pretende alcançar, devendo a ideia ser desejável para o lugar e razoável na medida dos meios dos quais se dispõe. Essa intenção se revela, via de regra, através de forma gráfica sob um plano.

O planejamento urbanístico é instituto integrante do sistema geral de planejamento e desenvolvimento trazido pela Constituição brasileira vigente, possuindo algumas peculiaridades, como seus métodos e ferramentas de trabalho, períodos determinados para execução, processo de continuidade e relação com o entorno a se transformado (COSTA LOBO, 1969, apud SILVA, 2010).

Miguel Angel Nuñez Ruiz (1974, apud SILVA, 2010) faz entender que o direito de planificação urbanística, traduzido pelo planejamento, é o direito que conforma o solo da situação real à situação organizada, classificando-o a partir das demandas urbanas.

O planejamento enquanto mero processo técnico não opera transformações na realidade urbana. Obstina ser traduzido em um plano, instrumento hábil a torná-lo apto para efetivar sua função, e ser aprovado por lei formal, momento em que passa a ter existência jurídica, surtindo efeitos a partir de sua publicação.

O plano urbanístico, dessa forma, adquire as características de um processo jurídico dinâmico, vez que o projeto elaborado por técnicos e especialistas, no sentido de transformação do ambiente urbano, torna-se diretriz para a política do solo (SILVA, 2010).

Não significa, contudo, se tratar de uma atividade técnica exercida apenas por profissionais especializados. Sua elaboração envolve decisões de caráter político, refletindo diretamente sobre a sociedade, visando ao atendimento de suas necessidades. No ensinamento de Marcelo Lopes de Souza (2008, p. 37):

Um planejamento crítico, portanto, como pesquisa científica aplicada que é, deve, por um lado, manter-se vigilante diante do senso comum, desafiando-o e buscando “ultrapassá-lo” ao interrogar o não-interrogado e duvidar de certezas não-questionadas; ao mesmo tempo, um planejamento crítico não arrogante não pode simplesmente ignorar os “saberes locais” e os “mundos da vida” (Lebenswelten) dos homens e mulheres concretos, como se as aspirações e necessidades destes devessem ser definidas por outros que não eles mesmos.

O posicionamento do autor traduz a imposição quanto à observação da gestão democrática quando da elaboração e execução da política urbana, prevista no artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No Direito brasileiro, os planos urbanísticos, tidos em seu conjunto normativo, representam aquela coesão dinâmica⁶ intrínseca às normas urbanísticas conformadoras da realidade, tendo natureza de lei.

Para José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles, tal situação não poderia ser diferente, visto que, em prol do interesse coletivo, impõe obrigações que somente seriam possíveis mediante a edição de dispositivo legal.

A planificação, como é intuitivo, impõe limites ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, consideradas no plano diretor como necessárias ao bem-estar social [...]. Tais restrições podem provir não só da lei que aprova o plano, como das normas subsequentes e complementares de sua atuação. (MEIRELLES, 1965, p. 113).

Marcelo Lopes de Souza (2008) identifica os instrumentos dos quais pode se valer o planejador urbano e indica suas naturezas distintas, podendo ser classificados em cinco grupos, de acordo com seu potencial para influenciar a atividades dos agentes do espaço urbano, quais sejam: *informativos*, *estimuladores*, *inibidores*, *coercitivos* e *outros*, produzindo os mais diversos efeitos sociais.

Os instrumentos *informativos* compreendem “os sistemas e meios de divulgação de informações relevantes para um ou vários grupos de agentes

⁶ Cf. seção 3.1.1.

modeladores.” (SOUZA, 2008, p. 218). Como exemplo, as informações podem fazer referência a determinados locais cujo potencial para certos investimentos o Poder Público deseja tornar conhecido, ou programas populacionais que informam e instruem a população, como campanhas de separação do lixo em prol do bem-estar coletivo.

Os instrumentos *estimuladores* buscam atrair investimentos adequados para áreas específicas através de incentivos fiscais e outras vantagens oferecidas a empreendedores do setor privado.

Instrumentos *inibidores* visam à limitação da atuação dos agentes urbanos pela imposição do parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e da desapropriação, objetivando inibir a especulação imobiliária.

Os instrumentos *coercitivos* estabelecem limites legais à atuação das atividades dos agentes modeladores, tais quais os índices urbanísticos, como os coeficientes de superfície edificada e de ocupação do solo, gabarito, recuo e afastamento. Estipulações e proibições acerca do uso do solo contidas em zoneamentos também são exemplos deste tipo de instrumento.

Outros instrumentos não visam diretamente influenciar a atuação dos agentes urbanos no sentido de informar, estimular, inibir ou coagi-los, mas, por exemplo, aferir vantagens percebidas pelos particulares em decorrência da atuação administrativa, como é o caso das contribuições de melhoria.

Independente da natureza distinta desses recursos, todos devem se voltar ao seu fim último, qual seja a materialização da política urbana de desenvolvimento.

5.1.1 O escopo do planejamento urbanístico

O artigo 4º do Estatuto da Cidade traz um rol de ferramentas à disposição do Poder Público com vistas à organização dos espaços habitáveis e ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, objetivos a serem executados pela política urbana de que tratam os artigos 182 e 193 da Constituição da República.

Para a efetivação da política urbana serão utilizados, dentre outros recursos, os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas,

aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, que comporta planos físicos e econômicos (artigo 4º, da Lei n.º 10.257/2011).

O planejamento urbanístico, sob essa perspectiva, configura-se meio hábil à implementação da política urbana em virtude da observância de suas diretrizes, como a garantia do direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática, a cooperação entre governos e setores da sociedade no processo de urbanificação, o desenvolvimento das cidades, a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a ordenação e controle do uso do solo e demais procedimentos a serem observadas quando da sua execução, enunciados no artigo 2º, incisos, do Estatuto da Cidade.

Não obstante os inegáveis avanços alcançados em sua atividade,

O planejamento urbano parece ter realizado muito pouco na direção do que seria seu objetivo central: implementar políticas urbanas eficazes para o tratamento dos problemas essenciais das cidades, orientando efetivamente nesse sentido o instrumental executivo e normativo do poder público. (COSTA, 1978, p. 79).

Inevitável, desse modo, a necessidade da Administração proceder ao estudo dos resultados obtidos com o planejamento urbano contemporâneo, com vistas a tornar sua atividade mais produtiva e eficaz mediante a utilização das ferramentas adequadas.

5.1.2 A manifestação concreta do planejamento urbanístico

A atividade urbanística manifesta-se de modo mais concreto e proeminente no contexto municipal. O planejamento urbano realizado por esse ente federativo, por intermédio dos planos de desenvolvimento urbano, adotou a forma de *planos diretores* (SILVA, 2010).

A redação do artigo 182 da Constituição de República preconiza ser o plano diretor instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos Municípios, cujo propósito é a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

O impacto social ocasionado pelo planejamento urbanístico municipal alcança grande amplitude na esfera privada, justificado, entretanto, pelos interesses coletivos. José Afonso da Silva (2010) defende que o método para sua aplicação deva levar em conta uma relação custo *versus* benefício, em que sejam

maximizadas as vantagens sociais em contraposição ao menor sacrifício possível dos interesses individuais.

Afirma o autor que planos criados independentemente de interesses voltados ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana não surtem qualquer efeito que se possa pretender. Devem exprimir invariavelmente o processo de planejamento urbanístico, dele sendo fiéis instrumentos de concretização. Ainda, para ser eficaz, o planejamento municipal precisa refletir expressamente as demandas locais e obstáculos enfrentados pela população, e seus métodos de solução, através da oferta de obras e serviços, abarcando de maneira geral todos os meios dos quais dispõe administrador local. As atividades da Administração Pública carecem ser planejadas e direcionadas à consecução desses objetivos sociais (SILVA, 2010).

Com o mesmo entendimento, John Friedmann (1960) consolida *critérios* fundamentais aos quais o planejamento e seus respectivos planos devem atender para efetivar seus objetivos, quais sejam *gerais*, *específicos* e *de racionalidade*.

Para o citado autor, os *critérios gerais* subdividem-se em: I) *Politicamente aceitável* – reclamam os planos ser politicamente aceitos porque indispensável sua aprovação pelo Poder Legislativo. Não significa reduzi-los, todavia, a planos meramente políticos; exigem uma fundamentação em interesses estritamente sociais do Município ao qual beneficia; II) *Exequível* – obriga serem elaborados tendo em vista a possibilidade de sua execução, considerando-se critérios como o custo a ser despendido e recursos institucionais disponíveis para sua materialização; III) *Econômico* – precisam ser economicamente viáveis, obtendo-se o máximo proveito, despendendo-se o menor valor possível; IV) *Sensível às aspirações populares* – reclama a tradução dos interesses e aspirações populares, seu principal objetivo, do bem-estar social e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana.

Os *critérios específicos*, por sua vez, possuem três dimensões: dizem respeito ao planejamento e quantificação das situações segundo cálculos de tempo, espaço e volume, viabilizando sua constituição. O atendimento aos serviços e atividades planejados reclama certo lapso temporal para sua conclusão em um espaço físico definido com o auxílio dos meios escassos disponíveis.

O *critério de racionalidade*, por fim, refere-se aos objetivos precisados no planejamento em decorrência de decisões racionais, porque planejadas, afastando-

se decisões tomadas em virtude de oportunidades imediatas. A racionalidade conduz ao estabelecimento de objetivos gerais, ao exame das alternativas e consequências possíveis, implicando na escolha da possibilidade que melhor convir.

A observância desses princípios visa afastar a elaboração de planos fictícios de cunho meramente acadêmico, distantes da realidade fática e das exigências sociais às quais se destina, ensejando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e a promoção do bem-estar de seus cidadãos.

5.1.3 Um sistema de planejamento urbano estrutural necessário

José Afonso da Silva (2010) condena a insuficiência do planejamento urbanístico municipal na solução dos problemas urbanos, sustentando a urgência de uma *política urbana nacional*.

Há uma carência no tratamento do planejamento urbano sob uma dupla perspectiva: aquela que prima pelo desenvolvimento da *rede urbana* nos campos nacional, regional e estadual; e aquela que aborda o núcleo local (municipal), ambas necessariamente integradas entre si (SILVA, 2010) sob um sistema de política urbana global.

A deficiência na atuação urbanística municipal reflete a insatisfação nos resultados obtidos pelo planejamento urbano no Brasil. José Afonso da Silva (2010, p. 99) confirma essa realidade:

Os Municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implantá-los. **Poucos, no entanto, estabeleceram um processo de planejamento permanente. Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara** de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo.
(Grifo nosso)

A preocupação no estabelecimento de uma política global, que abarque o desenvolvimento interurbano e intraurbano, com vistas à institucionalização de um sistema de planejamento, é recente na história nacional.

O Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, entidade autárquica criada pela Lei n.º 4.380, de 21 de Agosto de 1964, integrava o sistema

de planejamento, à época, direcionado especificamente às políticas e programas habitacionais de saneamento. Falhou, no entanto, ao instituir o “Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado” com vistas à difusão de uma perspectiva nacional de planejamento local no país. Apontado como fator decisivo ao seu fracasso foi a noção por ele trazida de *plano diretor de desenvolvimento integrado*, a exigência de sua previsão em leis estaduais e a ênfase dada ao aspecto econômico do plano, o que esbarra na própria competência municipal nessa matéria (CINTRA; HADDAD, 1978).

José Afonso da Silva (2010, p. 101) mostra que a exigência de um plano diretor de desenvolvimento integrado, carente de uma política urbana nacional e de um sistema de planejamento estrutural, conduziu ao insucesso o planejamento urbanístico nesses moldes:

Não dispondo de competência mais ampla, nem de técnica para a realização da concepção tão sofisticada e exigente, por um lado, mas de visão distorcida, na medida em que propunha integração econômica sem estruturar um sistema de planejamento regional de coordenação dos planos urbanos inseridos na região, ao menos no que se referisse aos aspectos econômicos, os Municípios acabaram não implantando nem mesmo o plano urbanístico de ordenação territorial que integrava e integra sua competência.

Como aspecto positivo, contudo, a determinação de que fossem integrados os setores social, econômico e territorial quando do estabelecimento do plano possibilitou a evolução da noção de planejamento urbanístico, cuja perspectiva de implantação era deveras restrita (SILVA, 2010).

Para o autor, a integração municipal dos aspectos econômico e social ao planejamento urbanístico está fadada ao fracasso frente à limitação da competência desses entes federados em matéria econômica. Logrará êxito, porém, caso a integração seja traduzida em um sistema de planejamento urbano global, assentando o planejamento econômico e social nacional as diretrizes do desenvolvimento urbano. A essas diretrizes estariam vinculadas as políticas urbanas regionais e estaduais, às quais seriam incorporados os planos urbanísticos locais, destinados “concretamente à ordenação do território para o cumprimento das funções urbanísticas elementares (habitar, trabalhar, recrear e circular)”, funções sociais da cidade (SILVA, 2010, p. 102).

O sistema de planejamento urbanístico estrutural sugerido pelo autor disporia, de forma hierárquica, os planos de ordenação territorial nacionais e macrorregionais, de competência da União; os planos estaduais e planos microrregionais; além dos planos municipais (SILVA, 2010). Complementam Antônio Octávio Cintra e Paulo Roberto Haddad (1978, p. 105) no sentido de que ao planejamento nacional cumpriria fixar objetivos gerais do desenvolvimento urbano em território federal através dos planos econômicos sociais; os planos macrorregionais cuidariam particularmente dos interesses regionais e os microrregionais e estaduais das demandas de cada Estado, constituindo “planos de coordenação urbanística”; aos Municípios caberia a edição de seu respectivo plano diretor, concretizando o plano urbanístico local, refletindo seus interesses e necessidades. Todos os planos, por sua vez, estariam umbilicalmente ligados às diretrizes previstas nos planos nacionais. O desenvolvimento de um sistema hierarquizado encontra respaldo constitucional, aparato legal para o desenvolvimento estruturado do planejamento urbano, composto por essa tipologia de planos urbanísticos (SILVA, 2010).

Na prática, a restrição da União ao editar normas e diretrizes gerais quando da elaboração de planos nacionais e macrorregionais (que consideram regiões geoeconômicas) de ordenamento do território, deverá ter em mente “uma política de desenvolvimento econômico, a defesa do meio ambiente natural e cultural, o saneamento básico, o direcionamento do povoamento e colonização do território nacional e macrorregional.” (SILVA, 2010, p.104).

Nos Estados, a competência urbanística suplementar se traduzirá na elaboração dos planos estaduais e regionais que visem ao estabelecimento de regiões de uso industrial, à proteção ambiental, cultural e natural, além da indicação de infraestrutura básica em áreas de domínio estadual supramunicipais (NUÑES RUIZ, 1974, apud SILVA).

Na elaboração de um planejamento estrutural, a limitação das competências dos entes federativos acerca da matéria urbanística deverá ser respeitada, destarte não deverá haver invasão na aptidão reservada aos Municípios na elaboração do seu plano diretor, cuja edição visa à promoção adequada do ordenamento de seu território, orientada pelas diretrizes do desenvolvimento urbano nacional (SILVA, 2010). Desse modo, “a planificação urbanística cobrirá todo o território nacional, sem

ofensa à autonomia dos Estados-membros e Municípios, formando um *sistema harmônico e funcional*.” (MEIRELLES, 2003, p. 500).

Exige-se, pois, uma noção de integralidade entre os ordenamentos econômico, social e urbanístico, contribuindo à constituição de um sistema estrutural e dos seus significados possíveis, o que demanda, do mesmo modo, uma unidade entre interpretação e aplicação.

5.2 A CONCRETIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO: A EDIÇÃO DOS PLANOS URBANÍSTICOS

Eros Roberto Grau leciona que a noção de plano tem sua origem na ciência urbanística, ainda que limitada, do século XVIII, como a expressão gráfica de uma realidade física. Essa noção amadurece e passa a traduzir uma ordenação sistemática de um território, mas ainda sob a forma gráfica. O plano como instrumentação do planejamento propriamente dito tem sua primeira manifestação na reforma urbana da cidade de Paris, sob orientação do então prefeito Barão Haussmann (GRAU, 1978).

No ordenamento contemporâneo, o plano, estritamente vinculado ao planejamento, nada mais é do que o “conjunto de disposições e meios previamente estabelecidos, combinados em função da execução de um projeto voltado à consecução de objetivos predeterminados.” (GARCIA; PADRON, 1970, apud GRAU, 1987, p. 12).

O plano urbanístico (ou de ordenação do território) aparece nos ensinamentos de Fernando Alves Correia (1989, p. 41) como um documento que abarca técnicas como a do alinhamento, zoneamento, expansão e renovação das cidades em razão de um espaço limitado e suas características inerentes.

Esse plano tem por objetivo a *inventariação da realidade urbanística*, conduzindo ao levantamento da situação existente e suas causas; a *conformação do território*, instituindo princípios e regras que dizem respeito à organização do território e a racionalização de sua ocupação e utilização; a *conformação do direito de propriedade do solo*, através da classificação do uso e destino do solo, do estabelecimento de zonas e parâmetros para sua ocupação; e a *gestão do território*, indo além das utilizações possíveis do território ao definir princípios de coordenação das iniciativas públicas e privadas. (CORREIA, 1989, p. 185).

Fernando Alves Correia (1989) faz referência à doutrina e à jurisprudência alemãs, que são categóricas ao asseverar a necessidade de uma *justa ponderação* quando da edição dos planos entre os interesses públicos e privados, conduzindo à existência de um procedimento administrativo. Nesse processo, a participação dos cidadãos e a colaboração de sujeitos públicos desempenham papel fundamental, garantidos no nosso ordenamento pela previsão trazida no artigo 2º, II, da Lei n.º 10.257/01, que assegura a gestão democrática da política urbana ao garantir a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.

O método de um planejamento conjunto “permite à organização pública ou privada, sem fins lucrativos ou à comunidade, desenvolver e implantar um conjunto de estratégias, decisões e ações desenvolvidas de forma participativa.” (NASCIMENTO, 2006, p. 113). É o chamado *planejamento participativo* na edição de seus planos.

Consoante manifestação anterior⁷, o Capítulo II do Estatuto da Cidade, que trata dos instrumentos de política urbana, descreve em seu artigo 4º a utilização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; do planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e do planejamento municipal para consecução de seus objetivos.

José Afonso da Silva (2010, p. 110), em ampla defesa na sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, expõe a necessidade de uma atuação efetiva da atividade urbanística em três níveis:

(a) Como diretrizes e orientação geral e coordenação macrorregional, agirão os **planos urbanísticos federais**; (b) como programação urbanística e coordenação microrregional, elaborar-se-ão os **planos urbanísticos estaduais**; (c) como instrumento urbanístico para as realizações concretas, implantar-se-ão **planos urbanísticos municipais**.

⁷ Cf. seção 3.1.4.1.

O planejamento urbanístico brasileiro, instrumento da política urbana, traduz-se e se concretiza, portanto, através dos planos de ordenação do território, aos quais se dará destaque a seguir.

5.2.1 Planos de ordenação territorial federais

Os *planos de ordenação territorial federais* são aqueles cuja elaboração e execução competem ao Governo Federal por força da redação do artigo 21, IX, da Constituição da República, a qual determina ser de competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

José Afonso da Silva (2010) lança mão da denominação *plano urbanístico* para tratar dos planos de ordenação do território aos quais a Constituição faz referência. Discrimina como sendo competência da União o estabelecimento de três tipos de planos distintos: o *plano urbanístico nacional*, os *planos urbanísticos macrorregionais* e os *planos urbanísticos setoriais*.

O *plano urbanístico nacional* é o plano nacional de ordenação do território de competência constitucional da União, habitualmente chamado no Brasil de *plano nacional de desenvolvimento urbano*. Tem por objetivo “aplicar nacionalmente os princípios do urbanismo, com o objetivo de definir a orientação geral da organização urbana do território nacional” (SILVA, 2010, p. 112) e se traduz no

Conjunto de diretrizes gerais destinadas a instrumentalizar a política nacional do desenvolvimento urbano [...] e de medidas destinadas a estabelecer a orientação geral da ordenação territorial do país em função do bem-estar da população. (SILVA, 2010, p. 113).

Deve, segundo Hans Mausbach (1974), levar em conta as investigações e medidas que visem à ordenação de grandes zonas em relação ao aproveitamento do solo.

José Afonso da Silva extrai, ainda, duas funções do plano urbanístico nacional: a de direção e coordenação que identifica as diretrizes fundamentais de ordenação do território nacional com o objetivo de assegurar a unidade da atividade urbanística, “para a consecução do desenvolvimento harmônico dos assentamentos humanos, a tutela paisagística, ambiental e ecológica e a defesa e a conservação do

solo” (SILVA, 2010, p. 113); e a de articulação de tais diretrizes com o planejamento econômico e social, conforme defendido na Seção 6.

O autor recomenda, através da experiência brasileira, um conteúdo mínimo ao plano urbanístico nacional, o qual deverá compreender: a) o *diagnóstico básico*, composto pela análise retrospectiva da situação urbana existente e por uma análise projetiva; b) a *estratégia geral* que consiste na fixação dos meios destinados à realização dos objetivos gerais levantados no diagnóstico básico; c) as *estratégias específicas*, que direcionam os objetivos ao atendimento das necessidades macrorregionais de cada região geoeconômica; d) *relatórios* e *mapas* (SILVA, 2010, p. 115-117). Esses elementos constituirão o conteúdo substancial do plano, que se mostra variável na medida em que sua execução encaminha para o surgimento de uma nova realidade, reclamando uma atuação contínua do planejador ao orientar a atuação administrativa no exercício da atividade urbanística.

Os *planos urbanísticos macrorregionais*, denominados planos regionais de ordenação territorial pelo texto constitucional, são aqueles que visam ao desenvolvimento da atividade urbanística relativa à área correspondente a determinada região geográfica (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) que estão sob o controle de uma superintendência de planejamento regional, responsável, inclusive, pelo acompanhamento dos seus respectivos planos.

Têm por objetivo a orientação macrorregional na ocupação urbana do solo, observadas as diretrizes do plano urbanístico nacional. Seu conteúdo deverá observar

(a) Esquema para a distribuição geográfica dos usos e atividades a que destinar-se prioritariamente o solo afetado; (b) medidas de proteção para a conservação do solo, dos demais recursos naturais e para a defesa, melhoramento, desenvolvimento e renovação do meio ambiente natural e do patrimônio histórico-artístico; (c) indicação e localização das infraestruturas básicas relativas às comunicações terrestres, marítimas e aéreas, o abastecimento de água, saneamento, fornecimento de energia e outras análogas. (CARCELLER FERNÁNDEZ, 1977, apud SILVA, 2010, p. 121).

José Afonso da Silva (2010) assevera, contudo, que apesar da previsão da edição de planos urbanísticos nesse nível, não se pode afirmar a verdadeira existência de um planejamento macrorregional, salvo em relação a certos aspectos

como o saneamento básico, porque ausente um efetivo sistema de ordenação territorial.

Os *planos urbanísticos setoriais*, mesmo que não abarcados expressamente no texto constitucional, traduzem uma atuação federal mais concreta em matérias que também são de competência da União, elencadas no artigo 21, XX, da Constituição da República, como o estabelecimento de diretrizes para o sistema nacional de viação e dos planos nacionais de saúde, dentro dos quais se trata dos planos de defesa do meio ambiente, ambos considerados de natureza urbanística (SILVA, 2010). Sua atuação varia desde a edição de legislações especiais até a intervenção do Poder Público em atividades consideradas prejudiciais ecossistema, além da disponibilização de infraestrutura para consecução de objetivos específicos.

5.2.2 Planos urbanísticos estaduais

A Constituição da República prevê a competência concorrente dos Estados em relação à União para a edição de leis de direito urbanístico em seu artigo 24. Possibilita, dessa forma, o estabelecimento de normas de coordenação urbanística ao nível de suas regiões, além da instituição de regiões metropolitanas (artigo 25, § 3º).

O Estatuto da Cidade reitera a redação constitucional ao prever a possibilidade de edição dos planos estaduais de ordenação do território e o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões como instrumentos aptos à concretização da política urbana.

José Afonso da Silva (2010, p. 125) sustenta como função do planejamento estadual de desenvolvimento urbano a “consecução de objetivos gerais ou microrregionais, consequentes a um conjunto de diretrizes e ações interurbanas, que conduzam a uma ordenação da rede urbana no território do Estado”. A política urbana dos Estados deverá, portanto, promover o desenvolvimento harmônico de todo seu território, observadas as diretrizes do planejamento econômico e social e urbano nacionais, respeitados os interesses privativos dos Municípios, contribuindo para o desenvolvimento de um sistema urbanístico estrutural.

Dentre os planos de competência dos Estados-membros, José Afonso da Silva discrimina (2010): o *plano de ordenação do território do Estado*, o *plano urbanístico microrregional* e os *planos urbanísticos especiais*.

O *plano de ordenação do território do Estado* deve realizar uma política de desenvolvimento objetivando a coordenação da atividade urbana de competência estadual e regional; ordenar critérios de assentamento regionais; tutelar o meio ambiente e patrimônio cultural em áreas consideradas supramunicipais e indicar a infraestrutura básica supramunicipal (SILVA, 2010). Concretizar-se-á através da regionalização dos serviços estaduais, da atuação tributária e estímulo à atividade privada, em articulação com os Municípios de modo a coordenar seu planejamento urbanístico em razão do desenvolvimento estadual.

Seu conteúdo deverá abordar

I – os objetivos estratégicos do desenvolvimento da rede urbana estadual e sua relação com o ambiente rural; II – as diretrizes gerais da organização do território do Estado em correlação com os programas estaduais de desenvolvimento econômico e social e com as diretrizes urbanísticas contidas no plano ou planos federais; III – as diretrizes de regionalização e do zoneamento industrial supramunicipal; IV – as diretrizes das principais vias de comunicação estaduais e regionais extra-urbanas; V – as diretrizes para a coordenação dos planos de ordenação regionais (microrregionais) e especiais, bem como os meios de articulação com os Municípios, visando à adequação de seus planos e leis urbanísticas às diretrizes estaduais; VI – a definição do quadro de referencia territorial dos investimentos estaduais e sua articulação regional; VII – a definição de áreas de interesse urbanístico especial. (SILVA, 2010, p. 126-127).

Os *planos urbanísticos microrregionais* dizem respeito ao território intraestadual organizado em espaços regionais denominados *regiões administrativas*, com objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (Constituição da República, artigo 25, § 3º).

A regionalização, desse modo,

É um fato relevante para proceder estudos dos processos de desenvolvimento nas sociedades contemporâneas. As diferenciações territoriais existentes são resultantes da inter-relação dos aspectos sociais, econômicos, culturais e institucionais. Pode-se considerar que as ações de gestão territorial são abrangentes e exigem a integração de diversos interesses. (COSTA, p. 72, 2006).

Objetivam o desenvolvimento urbano de uma microrregião demarcada por Municípios limítrofes, observadas as diretrizes gerais estabelecidas pelo plano de

ordenação do território estadual e objetivos do planejamento econômico e social, considerando suas particularidades, tendo por conteúdo: I – prescrições sobre o desenvolvimento microrregional com base em parâmetros quantitativos que lhe são peculiares; II – critérios de assentamento urbano e para tutela do patrimônio histórico, cultural e ambiental; III – delimitações para controle do uso do solo em áreas supramunicipais que demandem uma adequada tutela ambiental; IV – indicação de infraestrutura básica e da rede viária da região considerada; V – medidas hábeis à adequação urbanística ao modelo proposto, coordenadas aos planos dos Municípios que constituem a microrregião (SILVA, 2010).

Os *planos urbanísticos especiais* se direcionam ao arranjo de setores específicos dentro dos Estados, objetivando a organização de áreas de interesse turístico, das vias de comunicação, da proteção ao meio ambiente e patrimônio histórico e cultural considerada sua relevância supramunicipal (SILVA, 2010, p. 132).

Cumprido citar, por fim, que a Constituição da República atribuiu aos Estados-membros a competência para a instituição de regiões metropolitanas mediante lei complementar, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º).

Apesar de não haver definição explícita no texto constitucional do que sejam “funções públicas de interesse comum”, a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, traz, na redação do seu artigo 5º, o rol dos serviços comuns aos Municípios que integrarão a região, reputados de interesse metropolitano:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Mesmo que definidos mediante denominação imprópria, porquanto o planejamento não constitui um serviço, mas uma função pública, pode-se extrair da leitura dos incisos que esses interesses são precipuamente urbanísticos.

Conclui José Afonso da Silva que o planejamento das regiões metropolitanas, e seu respectivo plano, tido como instrumento de política urbana pelo Estatuto da Cidade, tem natureza urbanística. Assim sendo, a entidade metropolitana é competente para sua edição e execução, sendo, a princípio, aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado, não raro seja prevista a participação dos Poderes Executivo e Legislativo municipais em determinados Estados (SILVA, 2010).

Alaor Caffé Alves (1981, p. 205-206) aponta como aspectos relevantes do plano de ordenação urbana metropolitano:

a) O de fixar diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos Municípios integrantes da região metropolitana, para evitar contradições interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório.

Dada a importância assumida pelas regiões metropolitanas brasileiras e seu significativo aumento, não se pode olvidar a carência da edição de um plano urbanístico próprio voltado à integração e organização do planejamento e das funções públicas, sob o risco da perpetuação de situações precárias e adversas ao interesse comum e ao bem-estar coletivo.

5.2.3 Planos urbanísticos municipais

Consoante defesa prévia⁸, a atividade urbanística através do planejamento urbano se revela de maneira mais concreta no âmbito municipal. Para um desenvolvimento real e eficaz, a Administração Pública deve atuar de modo contínuo baseado em um processo permanente de planejamento.

⁸ Cf. seção 6.1.2.

A Lei Orgânica do Município de São Paulo reflete esse entendimento ao dispor em seu artigo 143 que:

O Município organizará sua administração e exercerá suas atividades com base num processo de planejamento, de caráter permanente, descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação da ação do Executivo e orientação da ação dos particulares.

Ponderando essa realidade, o artigo 4º do Estatuto da Cidade prevê o planejamento municipal como sendo instrumento de política urbana, o qual abarca o plano diretor, a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

Em termos de atividade urbanística, o plano diretor é o meio hábil à implementação do planejamento e desenvolvimento urbano na esfera municipal, conforme redação trazida no artigo 40, *caput*, do Estatuto da Cidade, que o descreve como “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, devendo ser aprovado por lei municipal. Define, ainda, a necessidade de incorporação de suas diretrizes e prioridades no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, em busca de um desenvolvimento sistêmico e estruturado (artigo 40, § 1º).

Para além dessa definição legal, José Afonso da Silva elenca como recursos hábeis à realização do planejamento urbano municipal: o plano urbanístico geral, os planos urbanísticos executivos e os planos urbanísticos especiais.

O *plano urbanístico geral*, em cujos termos é adotado pelo autor, nada mais é do que o plano diretor supramencionado. O plano diretor, também conhecido como plano diretor de desenvolvimento integrado é o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local” (MEIRELLES, 2003, p. 518).

Afora essa concepção técnica de ordenação territorial, Edésio Fernandes (2009, apud SILVA, 2010, p. 137) leciona ser

Preciso então que se entenda que o plano diretor, muito mais do que instrumento técnico e/ou método de organização territorial, é o processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O plano diretor, portanto, não se reduz à mera lei reguladora do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas também, e, sobretudo, deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade do território municipal.

O plano diretor busca traduzir as aspirações sociais relativas ao progresso do território municipal, precisando seus objetivos e orientando a atividade da Administração e dos administrados que afetam os interesses coletivos. Sob esse pensamento, compreende Hely Lopes Meirelles (2003, p. 519) que

O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.

Deve ser projetado de acordo com a topografia municipal, tendo-se em vista o crescimento urbano a longo prazo. Apesar de ser obrigatório⁹ somente em Municípios com mais de 20.000¹⁰ habitantes, recomenda-se sua edição em territórios de menor densidade populacional, de modo a favorecer um crescimento harmônico e sustentável, prevenindo-se disfunções futuras (SILVA, 2004).

Isso porque, ainda que não seja obrigatório em Municípios de menor densidade populacional, é ele que fixa diretrizes para o desenvolvimento sustentável do Município, dessa forma,

⁹ A Lei nº 10.257/01 define em seu artigo 41 a obrigatoriedade do plano diretor para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

¹⁰ Para além dessa obrigatoriedade, o Estatuto da Cidade exige a edição do Plano Diretor para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico e cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (MEIRELLES, 2003, p. 519).

José Afonso da Silva (2010, p. 138) divide seus objetivos em *gerais* e *específicos*, referindo aqueles à promoção da ordenação dos espaços habitáveis através de uma estratégia de mudança que conduza à melhoria da qualidade de vida da comunidade, e estes vinculados às necessidades próprias da realidade que se pretende alterar, como a reurbanização de um bairro, construção de vias, industrialização de uma área, loteamento, etc.

Decompõe, ainda, seu conteúdo em *aspecto físico*, *aspecto social* e *aspecto administrativo-institucional*. O *aspecto físico* traduz-se na transformação e organização do solo municipal, considerando a existência de edifícios privados (habitacionais ou de produção) e de equipamentos públicos destinados ao atendimento de interesses comuns. Sob essa perspectiva, deve limitar áreas nas quais serão aplicadas “(a) o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda de uso”; “(b) o direito de preempção”; “(c) o direito de construir acima do coeficiente básico”; “(d) a possibilidade de alteração de uso do solo”; “(e) operações consorciadas”, contendo disposições sobre o sistema viário, sistema de zoneamento e espaços verdes, considerando seu aspecto econômico ao projetar a longo prazo a destinação do solo para fins residenciais e industriais (SILVA, 2010, p. 139).

O *aspecto social* deve ter por base a realidade da comunidade que se pretende transformar e o aparato através do qual se dará a melhoria na qualidade de vida da população. Daí se cogitar sobre o oferecimento de serviços de educação, saúde e saneamento, habitação, lazer e cultura. Quando da ordenação do solo por esforço do aspecto físico, já se deve disponibilizar as condições hábeis à instituição dos serviços, bem como os meios para que a população deles possa usufruir (SILVA, 2010).

O *aspecto administrativo-institucional* é responsável pela previsão do aparelho institucional indispensável à implementação do plano, sua execução, continuidade e revisão, porque considerado processo contínuo. Deve prever “as

mudanças institucionais, organizatórias e jurídicas necessárias ao seu funcionamento”, dentre elas a escolha do órgão responsável pelo planejamento local e a adequação dos recursos humanos (SILVA, 2010, p. 141).

Sua elaboração compete ao Poder Executivo Municipal, devendo posteriormente ser aprovado por lei (assim como os demais planos urbanísticos).

José Afonso da Silva considera imprescindíveis as seguintes etapas para elaboração do plano diretor: I – *estudos preliminares*¹¹ da situação e problemas que acometem o Município; II – *diagnóstico* que analisa profundamente as situações levantadas anteriormente, determinando variáveis as quais deverão ser solucionadas; III – *plano de diretrizes* o qual fixa o direcionamento e objetivos da organização do território municipal; IV – *instrumentação do plano* que prescreve as formas de atuação (SILVA, 2010, p. 142). Hely Lopes Meirelles (2003), no mesmo sentido, entende serem três as fases principais de elaboração do plano: a coleta de dados, a interpretação dos dados e a fixação dos objetivos.

Em suma, o Plano Diretor

- (1) Tem por função estabelecer critérios para verificar se a propriedade atende à sua função social.
- (2) Objetiva também estabelecer metas e diretrizes da política urbana e normas que condicionam o uso, gozo e disposição da propriedade.
- (3) Deve estabelecer os critérios para utilização dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, tais como outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, parcelamento, utilização compulsória com aplicação do IPTU progressivo e outros institutos.
- (4) Resulta num processo de planificação da Administração Municipal e Distrital que orientará toda sua ação, do plano físico-territorial até a orçamentação dos gastos e despesas públicas municipais e distritais. (MARQUES NETO; QUEIROZ, 2006, p. 113-114).

Os *planos urbanísticos executivos*, por sua vez, decorrem das diretrizes traçadas no plano diretor, que por vezes exigem a edição de leis e planos especiais para sua efetivação. Os aspectos de atuação concreta são deixados aos planos executivos, portanto. Pode-se valer como exemplo o *plano de ação do prefeito*, cuja atuação estará vinculada às diretrizes trazidas pelo plano urbanístico e demais ferramentas de política urbana municipal. Sua ação executiva deverá ser planejada

¹¹ Enquadrado nesta etapa a efetiva participação popular.

e a definição de seus programas de governo deverá se pautar pelas diretrizes limitadas em busca do desenvolvimento econômico, urbano e social pretendido (SILVA, 2010).

Os *planos urbanísticos especiais* são considerados planos parciais de atuação urbanística, tendo em vista que muitas das disposições do plano diretor demandarão desenvolvimento posterior mediante leis e planos específicos. Assim são considerados os planos de implantação de distritos industriais, os planos de renovação urbana, etc.

Desse modo, enquanto o plano diretor é sempre uno e integral, os demais instrumentos de urbanificação municipais são múltiplos ou setoriais “pois visam a obras isoladas, ampliação de bairros (plano de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização por loteamento), renovação de áreas envelhecidas [...] (reurbanização)” (SILVA, 2010, p. 148), devendo obedecer aos princípios gerais estabelecidos sob um sistema de planejamento integrado.

6 A REALIDADE DE UM PLANEJAMENTO URBANÍSTICO INSATISFATÓRIO

Depreende-se da leitura da obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, de José Afonso da Silva, que o planejamento urbano no Brasil não surtiu efeitos que se almejam de um processo permanente de desenvolvimento.

Enfrentando a mesma realidade, Rosangela Marina Luft (2008, p. 84) corrobora aquele entendimento, ao afirmar que:

A imensa quantidade de planejamentos falhos, incoerentes e insuficientes com os quais se descobre na prática, significa ou pelo menos dá sinais de que os administradores públicos e a sociedade civil não entendem a real extensão e importância da projeção física, econômica e social operada pelo planejamento urbano e instrumentalizada em ações de ordenação da propriedade e dos ambientes municipais.

Em meados do século XX, Luiz Carlos Costa (1978) buscou levantar as funções do Poder Público que comumente restam obscurecidas quando da opção política pela adoção de políticas urbanas no processo de planejamento. Contrapõem-se interesses quanto ao atendimento das exigências do empresariado em relação à infraestrutura local; em relação ao atendimento das necessidades

mínimas da população trabalhadora aglomerada; sobre a manutenção de padrões superiores de consumo de equipamentos e serviços urbanos, exigidas pela população de mais alta renda; acerca da dinamização e manutenção da indústria de construção de obras públicas; e à respeito da produção de obras de prestígio.

Face à sociedade contemporânea brasileira, contudo, as políticas públicas de desenvolvimento urbano, incorporadas pelo pilar da atividade urbanística que é o planejamento, inseridas em um Estado Democrático de Direito, devem se voltar concretamente à consecução do seu fim último, qual seja a promoção das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar social:

A finalidade precípua da Administração é a promoção do bem-estar social, que a Constituição traduz na elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. (MEIRELLES, 2010, p. 782).

Isso se deve ao fato do bem-estar social constituir objetivo da justiça social à qual faz referência a Constituição em seu artigo 170, cujo alcance se dá através do desenvolvimento nacional.

Para Renata Porto Adri (2007, p. 84), o bem-estar social se refere “ao bem comum da coletividade, manifestado pela satisfação de suas necessidades básicas, pelo desenvolvimento da coletividade, pela prosperidade econômica, social, material, espiritual e individual”, cuja gestão compete ao Estado, o qual,

[...] Diante das necessidades humanas da sociedade contemporânea, busca se adequar na sua estrutura e técnica de governo por meio de novas formas de ação administrativa e de controle da sua atividade [...] (ADRI, 2007, p. 95).

Sob essa perspectiva o gestor age como *Estado-Administração*, o qual reflete a atividade administrativa, cuja atuação está vinculada a um plano preestabelecido direcionado a um fim próprio, que deve se voltar inexoravelmente à promoção do bem-estar da sociedade, dever constitucional (ADRI, 2007).

Para tanto, deve haver coleta de informações e dados originários das demandas sociais, os quais ensejarão a edição de planos em virtude do debate e a elaboração de um planejamento realmente almejado. Renata Porto Adri (2007, p. 97), entretanto, ressalta que esses “projetos nem sempre são aprovados ou, se o

são, às vezes não são efetivados ou não se mostram eficazes, apesar de implementados”.

Isso porque, na tentativa de se implantar concretamente um planejamento cujos instrumentos se revelam demasiadamente progressistas e arrojados, o planejador urbano se depara com diversos obstáculos, tais quais a dificuldade na edição de um plano que atenda tecnicamente os altos níveis exigidos; os impedimentos opostos quando da aprovação dos planos pela Câmara de Vereadores do Município; a pressão exercida por grupos e classes dominantes cujos interesses são diretamente afetados no sentido de sua não aprovação; assim como a árdua tarefa na implementação dos planos aprovados e na fiscalização de seu cumprimento (SOUZA, 2008).

Outro fator que incorre para a ineficácia dos planos é a falta de avaliação dos resultados obtidos frente às metas estabelecidas, de modo a averiguar e reparar suas deficiências. Essa falta de controle impossibilita “a comparação constante das diversas fases de sua execução, de forma a possibilitar uma visão global das finalidades alcançadas, até mesmo na perspectiva de correção e adequação futura.” (ADRI, 2007, p. 98).

Sob essa realidade desvirtuada e falha, a referida autora reitera a necessidade de se abordar o planejamento como processo sistemático que viabiliza um dever funcional do Estado,

Qual seja o dever de planejar, **cuja aplicação demanda a utilização adequada e eficiente das estruturas administrativas** ou mesmo da criação de novas, que possuam atribuições, definidas em lei, para atuação, em especial pelo Órgão Executivo, intervindo e integrando-se à ordem econômica. (ADRI, 2007, p. 97).

Algumas das principais barreiras opostas entre a vontade de transformação do *status quo* e a execução do aparato disponível do qual lança mão o planejador urbano¹² foram levantadas por estudiosos como José Afonso da Silva, Marcelo Lopes de Souza, Ermínia Maricato, Daniel Trento do Nascimento e Carlos Ari Sundfeld, sendo consideradas fatores limitantes de ordem política, cultural, econômica, institucional e técnica as quais merecem uma análise mais detida.

¹² Cf. seção 6.1.

6.1 IMEDIATISMO

O primeiro obstáculo deriva da expressão *short-termism* anglo-saxã, a qual diz respeito ao imediatismo que envolve o interesse da classe dominante em detrimento de um planejamento com vistas a um desenvolvimento de longo prazo. Entende Marcelo Lopes de Souza (2008) que essa negligência, no Brasil, decorre não somente de fatores culturais¹³, como também da própria dinamicidade da sociedade urbana, na qual a atuação administrativa se defronta com a evolução constante dos problemas e demandas os quais dificultam a atividade de planejar.

A estabilidade geodemográfica e institucional, característica de países cujo sistema de planejamento é eficaz, mostra-se uma realidade completamente alheia à situação brasileira. Isso não quer dizer, porém, que o sistema de planejamento brasileiro é irrecuperável. Nesse sentido, ainda que se observe o “fracasso do planejamento convencional em proporcionar melhores condições de vida, sob o ângulo da justiça social, não significa que o planejamento deva ser negligenciado, mas sim que alternativas estratégicas precisam ser apresentadas” (SOUZA, 2008, p. 15).

Deve-se optar, sob o aspecto analisado, pela rejeição a interesses imediatistas, através de uma atividade suficientemente flexível diante de uma sociedade demasiadamente dinâmica.

O imediatismo pode ser visto, ainda, sob uma perspectiva interna da própria atuação do Poder Público em vistas à consecução da atividade urbanística:

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo *gestão*, o que é muito sintomático: como a *gestão* significa *aqui e agora*, operando, portanto, no curto e no médio prazos, o hiperprivilegiamento da ideia de *gestão* em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do *mercado livre*. (SOUZA, 2008, p. 31).

¹³ Como a desconsideração dada à disciplina [urbanística] como valor social, como o culto pela improvisação e a falta de visão prospectiva, além do comportamento de “rapina” das próprias elites.

Pela concepção do termo *gestão* estar diretamente ligada ao *presente*, a preferência por sua adoção, quando da atuação do Poder Público, em detrimento da execução de um planejamento que remete ao *futuro*, leva ao enfraquecimento de um planejamento estrutural almejado, dificultando a solução dos problemas enraizados na realidade urbana brasileira de modo eficaz e sustentável, adotando-se uma lógica inerente ao imediatismo mercadológico.

6.2 CONSERVADORISMO

O conservadorismo que permeia de maneira hegemônica o pensamento dos grupos sociais dominantes é fator que agrava a elaboração de um planejamento progressista, voltado à equidade e à realização da justiça social. Tal situação reflete direta e negativamente sobre os planos urbanísticos inovadores, cuja elaboração depende da adesão do Poder Executivo a seus princípios e cuja aprovação está condicionada à simpatia dos membros do legislativo para com a sua proposta, sujeita a vetos e alterações (SOUZA, 2008).

Marcelo Lopes de Souza faz referência, ainda, à ingenuidade que seria pensar o conservadorismo como mera manutenção de princípios. O cotidiano da atividade administrativa aponta para a incidência de um “conservadorismo corrupto”, em que atividades arbitrárias com fins meramente fiscais, especuladores e eleitoreiros, interesses de proprietários privados e políticos clientelistas, ganham espaço em detrimento da função legítima de um planejamento democrático (SOUZA, 2008, p. 315).

6.3 OBSTÁCULOS GERENCIAIS E TÉCNICOS E A AUSÊNCIA DE PROFISSIONAIS TECNICAMENTE QUALIFICADOS

A ausência de mão-de-obra especializada na estrutura do Poder Executivo Municipal voltada especialmente à elaboração do planejamento urbano, tendo em vista sua interdisciplinaridade, traduz uma série de obstáculos na confecção de planos urbanísticos que reflitam a suficiência da sua capacidade técnica, e, por consequência, conduz à ineficácia no atendimento às demandas territoriais urbanas.

A práxis administrativa denuncia habitual subterfúgio utilizado pelos Municípios quando da contratação de empresas do setor privado especializadas

para a elaboração de planos “sob encomenda”, configurando uma verdadeira “linha de montagem” através da adoção de métodos similares, compostos das mesmas diretrizes e remédios para realidades completamente distintas, cuja apreensão se mostra deveras superficial, alheia à participação efetiva da sociedade civil (SOUZA, 2008).

Dessa forma, não basta haver intensidade elevada na produção e execução do planejamento, mas que este seja feito, em parceria com a comunidade, por profissionais preparados técnica e eticamente, tendo em perspectiva a busca pelo autêntico desenvolvimento urbano.

O planejamento pode enfrentar, da mesma forma, dificuldade em sua implantação diante da inexistência ou defasagem de cadastros e da ineficiência burocrática. É o que ocorre da falta de um sistema de informatização voltado ao planejamento, em especial ao geoprocessamento, capaz de ensejar uma “cultura do planejamento”, que deve ter por aliada uma “base tecnológica que suporte o armazenamento e o tratamento dos dados vitais para tomada de decisões” (SOUZA, 2008, p. 318) na atuação diária das atividades administrativas urbanas.

6.4 OBSTÁCULOS POLÍTICOS INTERNOS E A DESARTICULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Outro aspecto que concorre para a ineficiência do planejamento urbanístico é a própria subdivisão administrativa do Poder Público e a desarticulação de seus órgãos. Isso porque os problemas urbanos devem ser vistos em sua integralidade, ao lado dos aspectos econômicos e sociais.

A realidade interna da Administração Pública demonstra, por vezes, que a atuação setorial de órgãos e a indicação de soluções possíveis ao atendimento de certas demandas, mesmo que plausíveis sob certos aspectos e interesses, mostram-se completamente antagônicas à regulação do mesmo, ou distinto objeto urbanístico, visto sob outro ponto de vista.

É o que ocorre quando os órgãos de trânsito têm por meta a fluidez no tráfego e o órgão que cuida das águas pluviais tem interesse no escoamento da água da chuva: o asfaltamento, atuando em benefício daquele órgão, pode vir a prejudicar os interesses deste, implicando no aumento significativo de alagamentos

em algumas regiões da cidade, em decorrência da impermeabilização do solo (PRESTES, 2010).

A organização tradicional da Administração Pública não atende satisfatoriamente aos anseios de uma política urbana para a promoção adequada do desenvolvimento:

As divisões internas da Administração Pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento. Cada órgão administrativo é representante de interesses políticos distintos. (BERCOVICI, 2003, p. 317).

A existência de distintos interesses políticos dentro dos próprios órgãos administrativos reflete na incapacidade dos técnicos em estabelecer uma unidade entre as políticas econômicas, sociais e urbanas do Estado. Essa falsa unidade de direção é determinada por forças que se sustentam em um equilíbrio instável, direcionada pelo chefe do Poder Executivo (BERCOVICI, 2003), sob o manto da neutralidade da Administração Pública.

A ausência de um órgão planejador e coordenador com poderes efetivos faz com que se perpetue e alastre pelos corredores do Estado conflitos políticos comprometendo uma ação coordenada e evolutiva do Poder Público na execução da política urbana de desenvolvimento.

6.5 OBSTÁCULOS POLÍTICOS EXTERNOS E AS ATIVIDADES DE PRESSÃO DE GRUPOS DOMINANTES – LOBBY

A aplicação de instrumentos de planejamento urbano hábeis à consecução da política urbana esbarra em interesses contrários aos do Poder Público. O imposto progressivo no tempo, que incide na propriedade urbana subutilizada, e o solo criado, por exemplo, opõem-se diretamente às vantagens e benefícios propugnados pelos agentes privados que lucram com o auxílio da especulação imobiliária.

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um *sítio social* ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-se às suas exigências funcionais. É assim que certos

pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outras, mais valorizados. (SANTOS, 1994, p. 96).

Os agraciados com essa benesse lançam mão, assim, de obstáculos culturais e de mentalidade direcionados à opinião pública por meio da publicidade e propaganda midiáticas, no sentido de implantar falsos interesses e vantagens na coletividade, com o intuito de dificultar a efetivação do planejamento urbano quando lhe é contrário (SOUZA, 2005), bem como de impulsioná-la caso lhe seja favorável.

Esse é o resultado observado em propagandas enganosas que induzem o cidadão ao erro, em razão, por exemplo, da construção de casas para classe média com preços exorbitantes, ainda que financiada com dinheiro oriundo da contribuição obrigatória dos trabalhadores, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS:

Ora, diz este ou aquele tecnocrata [que] o custo dessa publicidade 'não ultrapassa dois, três por cento do custo da obra', como se isso não fosse exorbitante. E por que então não estabelecer um tabelamento, rígido, não dócil, para a compra e o aluguel de todos os imóveis construídos com o dinheiro do povo? (SANTOS, 2000, p. 45).

Do mesmo modo, e apesar de se evidenciar prática comum sobre o Poder Público, a atuação lobista exercida por grupos de pressão em ambiente organizacional do território urbano, sobretudo por empresários do setor de transporte e da construção civil, revela-se prática extremamente danosa aos interesses genuinamente coletivos, frente a uma sociedade cujo nível de corrupção é inversamente proporcional à transparência e responsabilização relativas à atuação administrativa e à prestação de suas contas.

Sob essa circunstância, Marcelo Lopes de Souza argumenta que:

Perante os empresários, muitas vezes, os planejadores são obrigados pelas circunstâncias a darem explicações, a tentarem estimular o interlocutor a fazer investimentos e, não raro, a cederem diante de pressões diversas (para o relaxamento de normas, realização de obras de infraestrutura e outras coisas). (SOUZA, 2008, p. 418).

O Poder Público não tem conseguido cumprir suas funções urbanísticas constitucionais e sociais,

Tanto em face das crises de identidade e de legitimidade pelas quais passam, como pelo fato de terem se tornado megaorganismos pouco funcionais e tomados pela tecnoburocracia instrumental de elites dominantes e seus projetos corporativos. (LEAL, 2003, p. 69)

O Estado serviria, então, como mero “balcão” aos interesses de grupos dominantes, afastando a própria essência das políticas públicas a serem implantadas pelo processo de planejamento.

6.6 INTERESSES DETURPADOS DO GOVERNO

A elaboração e execução do processo de planejamento e seus instrumentos, vistos sob interesses meramente governamentais, resultam na ausência de uma continuidade necessária entre as diferentes administrações.

Tido como objetivo de Governo e não de Estado, o processo de planejamento perde sua característica essencial de dinamicidade e progressividade, impedindo a implantação bem sucedida de um “sistema local de planejamento e [...] do florescimento de uma cultura de planejamento.” (SOUZA, 2008, p. 316).

Não raro se observa, na ocasião da “troca de governos”, o abandono de todo um estudo e projeto urbanísticos desenvolvidos por um prefeito quando da assunção de seu sucessor, via de regra adversário político.

O Estatuto da Cidade e seus aparelhos, como o planejamento, passam a ser utilizados de modo desvirtuado como arma pelos administradores públicos contra seus inimigos, podendo até ser usado como moeda de campanha (SCHENINI, 2006), ainda que tenham sido criados com o intuito genuíno de melhorar o desenvolvimento demográfico das cidades.

Os interesses desvirtuados do governo refletem diretamente sobre a qualidade de vida da população. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico¹⁴, realizada entre os anos 2000 e 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mostra que o percentual de Municípios brasileiros que possuíam acesso à coleta de esgoto por rede geral estava restrito a 55,2% do seu total, longe de configurar uma realidade satisfatória. Sob o ponto de vista político, não se mostra viável a priorização no investimento em esgoto nas cidades, dentre outros motivos,

¹⁴ Disponível em <http://www.ibge.gov.br>.

por se tratar de obra subterrânea. Esse tipo de postura nos remete à máxima que afirma “obra enterrada não carrega voto ou gratidão”, comumente adotada por políticos clientelistas em época de eleição.

6.7 OBSTÁCULOS ECONÔMICOS E A LIMITAÇÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Apesar de haver previsão constitucional que atribui competência tributária aos entes federados municipais, o que se observa, na prática, é o endividamento de inúmeros Municípios, reflexo da má-gestão de suas receitas, seja pelo excessivo gasto com a folha de pagamento de seus servidores ou pela dificuldade de implantação e fiscalização de seus institutos tributários.

O cadastro desatualizado das propriedades urbanas dos munícipes, ao lado da prática difundida da corrupção na tentativa de burlar o fisco e da inexistência de uma estrutura eficaz para a implantação dos demais instrumentos de política urbana (previstos no artigo 4º, III, alíneas, do Estatuto da Cidade), reflete diretamente na redução dos recursos disponíveis a serem direcionados para a consecução das políticas públicas definidas em função das necessidades levantadas pelo planejamento urbanístico local (SOUZA, 2008).

A adoção de um orçamento participativo, ao lado da escassez de recursos a serem destinados aos investimentos urbanos, acaba gerando a frustração e a inexecução do próprio planejamento municipal em decorrência de expectativas que não foram satisfeitas.

6.8 O DESINTERESSE PELA GESTÃO POPULAR

A participação popular na Administração Pública é a interferência direta no processo de realização da função administrativa do Estado, “implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais.” (MARQUES NETO; QUEIROZ, 2006, p. 116).

Mesmo que haja previsão legal para uma gestão democrática da política urbana (artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade e artigo 29, XII, da CF), “antídoto contra o isolamento estatal no campo do urbanismo” (SUNDFELD, 2002, p. 57), o que se

observa na prática é a dificuldade enfrentada para a introdução de processos participativos.

Rebecca Abers (1997, apud SOUZA, 2008, p. 387) sintetizou os obstáculos enfrentados sob a forma de três problemáticas: “a *problemática de implementação* (deficiências técnicas e organizacionais, boicotes externos, boicotes internos), a *problemática da cooptação* e a *problemática da desigualdade*”.

As dificuldades enfrentadas pela *problemática de implementação* se referem às barreiras que uma administração progressista deve enfrentar para pôr em execução suas políticas, especialmente as participativas, como os boicotes patronais; a escassez de recursos em virtude do desperdício, a incompetência gerencial e a corrupção dos administradores sucedidos; os conflitos ideológicos entre grupos dentro da mesma administração; resistência corporativista daqueles que detêm o saber técnico em aceitar a participação popular.

A *problemática de cooptação* refere-se à deformação do esquema de participação, tornando-o uma “ferramenta de instrumentalização da sociedade civil por parte das forças políticas no poder de Estado, com a finalidade de eliminarem focos de oposição e crítica e constituírem redes informais de suporte para se perpetuarem no governo.” (SOUZA, 2008, p. 388). A influência manipuladora ocorre quando administradores especialistas mencionam obstáculos técnicos para o atendimento às demandas da sociedade civil, sem, contudo, esclarecê-los, o que viabilizaria, de certa forma, a aceitação da posição do próprio governo a respeito de determinado assunto.

A *problemática da desigualdade* está ligada à própria condição de vida da população mais pobre, que dispõe de menor recurso financeiro, instrução e capacidade de articulação de suas próprias demandas, o que afastaria uma participação efetiva e legítima, muitas vezes exercida em função da coerção e manipulação.

A prevalência de interesses oligárquicos se mostra um obstáculo à representatividade dos grupos em relação aos interesses democráticos da população, o que impede a manutenção de altos índices participativos a longo prazo. Esse *deficit* se liga à “apatia ocasionada por fatores estruturais e comportamentais e pela diversidade de interesses de membros [da comunidade]”. A inação da sociedade estaria, inclusive, associada à ignorância, à falta de conscientização e à angústia ao saber (NASCIMENTO, 2006, p. 114).

Questiona-se, por fim, se há uma autêntica participação popular na atuação da gestão democrática da política urbana através de meios que são meramente consultivos e não deliberativos, como em conselhos de orçamento participativo ou de desenvolvimento urbano, ou em situações em que delegados da sociedade civil têm o poder decisório somente sobre a destinação de parte do orçamento discutido.

6.9 A POLÍTICA URBANA SEGREGADORA E O ACESSO À PROPRIEDADE

A política urbana habitual, antes do advento da Constituição da República de 1988 e do Estatuto da Cidade, foi fator decisivo na construção de cidades segregadas, excludentes e ambientalmente insustentáveis (GUEDES, 2011).

Nesse sentido, discorre Roberto Gesta Leal (2003, p. 41):

As políticas públicas urbanas adotadas no país – se é que podemos falar disto – jamais consideraram, como deveriam, os milhões de cidadãos que vivem em condições subumanas. Desta sorte, em consequência das políticas nacionais de desenvolvimento adotadas desde os anos 30, de forma cada vez mais consciente, pelas forças sociais com o poder decisório, acumulou-se uma gigantesca dívida social no âmbito de políticas públicas efetivas às comunidades que vivem na cidade.

A pobreza, decorrente de uma sociedade economicamente desigual, no campo do direito urbanístico, culmina em situações de desprezo mútuo e conflito (SUNDFELD, 2002), bem como na construção de barreiras entre classes, estimulando a exclusão social.

A segregação social provoca, dentre outras disfunções, a baixa coesão da comunidade e a dificuldade de construção de consensos, incidindo na problemática da desigualdade referida na Seção 7.9.

Da mesma forma, impede o acesso do grupo segregado a bens, direitos, serviços e, mais especificamente, à propriedade urbana. A impossibilidade de uma vasta camada da população ter acesso à propriedade vem sendo tratada como um problema meramente econômico, ensejando a ocupação do solo urbano por intermédio de ações clandestinas (como a invasão de imóveis públicos e comuns, construções irregulares, ocupação de áreas não urbanizadas e de proteção ambiental), o qual passa a ser objeto de relações informais (como as transações de posses e instalações de equipamentos públicos em favelas) (SUNDFELD, 2002).

Tal realidade resulta na debilidade do direito urbanístico, contrapondo a *cidade legal à cidade ilegal* (SUNDFELD, 2002, p. 58), sendo que esta muitas vezes não é abarcada pelo próprio planejamento urbano, carente de uma atuação efetiva pelo Poder Público e de uma infraestrutura capaz de atender aos anseios sociais:

Uma legislação rigorosa e detalhista sobre o uso do solo urbano convive com um processo anárquico e desastroso de ocupação do solo, causador de dramas e tragédias [...] banalizadas. [...] Os departamentos [...] que se ocupam da cidade formal fazem análise minuciosa e detalhista de cada projeto que solicita licença para a construção dentro da ordem legal. (MARICATO, 1996, p. 13).

Assevera, da mesma forma, Milton Santos (2000, p. 43):

Olhando-se o mapa do país, é fácil constatar extensas áreas vazias de hospitais, postos de saúde, escolas secundárias e primárias, informação geral e especializada, enfim, áreas desprovidas de serviços essenciais à vida social e à vida individual. O mesmo, aliás, se verifica quando observamos as plantas das cidades em cujas periferias, apesar de uma certa densidade demográfica, tais serviços são igualmente ausentes. É como se as pessoas nem lá estivessem.

A opção, praticamente compulsória, do alojamento em áreas nas quais o preço dos imóveis é mais acessível é fruto de um planejamento específico pautado no modelo de ocupação urbana cujo zoneamento impede o acesso dos mais pobres às áreas servidas de infraestrutura (GUEDES, 2011). Isso porque seus beneficiários lançam mão de sistemas de ocupação que permitem o barateamento do custo do solo e de sua edificação, como é o caso das moradias multifamiliares, as quais não se mostram uma opção em áreas em que a lei de zoneamento as proíbe, via de regra naquelas em que o serviço público se encontra efetivamente à disposição do cidadão.

Essa é a realidade refletida pelo Diário Oficial do Município de São Paulo (1991, apud SOUZA, 2008, p. 165):

Com as regras atuais de uso e ocupação do solo, os investimentos imobiliários privados tendem a concentrar-se em certas zonas restritas da cidade, onde a infraestrutura já é intensamente utilizada, obrigando o Poder Público a expandi-la continuamente. Outras áreas da cidade têm redes de infraestrutura subutilizadas. Outras ainda carecem destes equipamentos, sendo ocupadas pelas camadas da população que não têm como pagar pelo acesso aos mesmos. Todos

os contribuintes pagam o custo das inversões em infraestrutura que não alcança a maioria. Além disso, o direito de construção é regido por um zoneamento que restringe a área a construir, privilegiando poucos proprietários detentores de direitos artificialmente escassos. Esta escassez de área que pode ser construída encarece a terra, tornando a habitação cara demais para a grande maioria da população.

As camadas populacionais desprivilegiadas acabam ocupando, dessa forma, áreas de proteção ambiental (mananciais e mangues) e locais impróprios para o estabelecimento humano (encostas de morros), os quais, tendo em vista a restrição à ocupação humana, sofrem desvalorização fundiária e, sendo desinteressantes economicamente, afastam a fiscalização e a atuação da própria atividade do Poder Público, que não abarca sua regulamentação nos planos urbanísticos, ensejando sua utilização pelo mercado informal (GUEDES, 2011).

O interesse na preservação do valor imobiliário da propriedade urbana pela classe mais abastada, restringindo e qualificando sua vizinhança, configura-se uma limitação na atuação do planejamento urbanístico, desvirtuando a própria atuação do Poder Público, o qual se afasta do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade em prol da justiça social e do bem-estar do cidadão, para o atendimento de interesses privados com fins especulativos. Em decisões meramente políticas,

As autoridades municipais [...] elevam os coeficientes de aproveitamento dos espaços urbanos, sem qualquer preocupação com a infraestrutura existente ou condições de vida da população, com o escopo de atender projetos e fins meramente econômicos e especulativos. (LEAL, 2003, p. 99).

Além desse fenômeno, Fábio Duarte (2007) aponta como outro fator recente na história das cidades, o qual contribui para sua periferização, a *auto-segregação*, que implica no agrupamento de classes sociais que dispõem de alto poder aquisitivo em torno de condomínios fechados, normalmente distantes dos centros urbanos.

Os habitantes dos condomínios de auto-segregação usufruem dos benefícios de um pólo urbano, como empregos, oportunidades de negócios, equipamentos privados de saúde e de educação, centros de comércio e serviços; mas o fazem de maneira seletiva, sem se envolverem na vida da cidade. [...] (DUARTE, 2007, p. 157).

Os condomínios, para o autor, tentam obliterar duas características intrínsecas ao fenômeno urbano, quais sejam a multiplicidade e a diversidade de extratos sociais, que refletem diretamente na forma urbana: regiões centrais das cidades são habitadas pelas classes baixa e média, sendo que esta, quando possível, busca a fortificação de suas moradias; a classe baixa, sem recursos para arcar com as despesas do mercado imobiliário, dispõe-se em regiões periféricas ou em restos urbanos, áreas irregulares inalcançadas pelos serviços e infraestrutura públicos; a classe alta, resguardando-se dos problemas sociais, segrega-se em condomínios fechados (DUARTE, 2007).

Ao prever a justiça social, nos termos do artigo 3º, III, da Constituição da República, como requisito para o cumprimento da função social da propriedade (artigo 39 da Lei n.º 10.257/2003), o Estatuto da Cidade pretendeu formular a resposta jurídica necessária aos obstáculos enfrentados por grande parte da população desprivilegiada, disponibilizando instrumentos de desenvolvimento urbano, de gestão social da valorização e de gestão democrática, assim como ferramentas de articulação de ações público-privadas. Com esse propósito,

Pode-se afirmar que o Estatuto trabalha também com a lógica do investimento social quando prevê a possibilidade da utilização de receita pública para fins de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (LEAL, 2003, p. 98).

Falar, pois, da função social da propriedade e da cidade no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição da República de 1988

Significa reconhecer o custo social do modelo de desenvolvimento imposto à cidadania nacional e, a partir disto, dimensionar as prioridades federais, estaduais e municipais no que tange às políticas de gestão dos interesses efetivamente públicos (LEAL, 2003, p. 41).

Ao tornar acessíveis meios para o acesso à propriedade formal (direito de superfície) e para regularização fundiária urbana e das ocupações clandestinas (usucapião e concessão de uso especial para fins de moradia), o Poder Legislativo possibilitou o surgimento de um *direito urbanístico popular* (SUNDFELD, 2002, p.

59), impedindo o próprio Poder Público de ignorar certas situações qualificadas como ilegais.

Isso porque o cidadão deve ser considerado “aquele que realiza inteiramente suas potencialidades, como participante ativo e dinâmico de uma comunidade” (SANTOS, 2000, p. 116) o qual deve ter amplo acesso ao “direito à cidade”. Ainda assim, persiste o entendimento de que aqueles que não têm acesso aos direitos mais básicos são considerados cidadãos de segunda classe.

6.10 OBSTÁCULOS NORMATIVOS E A AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO LEGAL

A despeito da previsão do artigo 4º do Estatuto da Cidade acerca dos instrumentos disponíveis para execução da política urbana, o que se observa na prática é a falta de sua incorporação quando da prestação da atividade urbanística pelos Municípios (PRESTES, 2010, p. 70).

Não se pode olvidar da importância da edição do Estatuto da Cidade, marco regulatório para o direito urbanístico, mas sua inserção no mundo jurídico não garante, por si, os resultados e objetivos previstos,

Pelo fato de que ela se apresenta, fundamentalmente, como um conjunto de mecanismos jurídicos a serem operacionalizados em nível municipal, e portanto necessário serem adaptados às realidades de cada cidade. (LEAL, 2003, p. 83).

Não obstante a previsão trazida pelo artigo 49 da Lei n.º 10.257/01, que determinou o prazo de noventa dias, a partir da sua entrada em vigor, aos Estados e Municípios para a fixação de prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, a grande maioria dos Municípios não só não atenderam sua prescrição como muitos sequer a conhecem (SCHENINI, 2006).

Da mesma forma, ainda que tenha havido previsão em âmbito municipal de recursos como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos respectivos Planos Diretores, ela, por vezes, limita-se a indicá-los, remetendo para lei específica a regulamentação de sua utilização (PRESTES, 2010, p. 71). Não havendo regramento específico, os entes municipais, apesar da possibilidade, não aplicam o

aparato da forma que poderiam, afastando-lhe a capacidade de produzir um efeito real.

De pouco adiantará a disponibilidade de instrumentos se não houver condições políticas, sociais e culturais capazes de ensejar sua aplicação de maneira eficiente, em uma realidade cuja gestão democrática deve ser efetivamente garantida e exercida.

6.11 A DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com a reforma do Estado em 1967 baseada em uma lógica de mercado, promoveu-se, de certa forma, o descomprometimento público em relação à economia, implementando-se um Estado regulador em substituição a um Estado intervencionista. Deixou, dessa forma, de exercer o monopólio sobre a prestação do serviço público, passando a regular e fiscalizar sua execução, quando delegada aos particulares, sob a forma de terceirização.

Criaram-se, por conseguinte, duas áreas distintas de atuação do Poder Público: a ação centralizada de formulação e planejamento de políticas públicas e a ação de fiscalização da prestação dos serviços públicos, por meio das agências reguladoras.

Para Gilberto Bercovici (2003), tal lógica contraria o próprio fundamento das políticas públicas, o qual exigiria a atuação positiva do Estado como forma de promoção de direitos e interesses sociais, através da prestação direta dos serviços públicos.

Na prática urbanística, entretanto, não se pode afirmar que a mera delegação do exercício do serviço público para particulares implica na dificuldade de execução da política urbana, pois o serviço permanece com sua característica essencialmente pública para atender às demandas e anseios sociais.

É a falta de uma regulamentação efetiva por parte do Poder Público que enseja, sim, a impossibilidade da concretização do planejamento urbano de forma eficaz, uma vez que, em havendo o desvirtuamento da execução do serviço público pelo particular movido por interesses unicamente privados, aliado à falta de fiscalização pelo Estado, é o cidadão que vê prejudicada a promoção de seu bem-estar em vista da não promoção do desenvolvimento e realização da justiça social.

7 CONCLUSÃO

Longe de apresentar resultados plenamente satisfatórios, o planejamento urbanístico brasileiro reclama perfazer um caminho cujos trilhos apontem na direção do efetivo desenvolvimento das cidades e da totalidade de seus habitantes.

Não se pretende colecionar um aparato de soluções possíveis aos problemas opostos à atividade urbanística no decorrer deste trabalho, mas iluminar o percurso para se pensar o planejamento de modo a desenvolver sua capacidade máxima nas transformações a serem exercidas sobre a cidade.

O planejamento, através da execução da política urbana, somente se configura um recurso eficaz na promoção do desenvolvimento urbano quando para sua formação concorrerem integralmente os sujeitos atuantes na sociedade, diretamente por meio dos cidadãos, indiretamente por força de seus representantes e tecnicamente em virtude da atuação de profissionais habilitados, que possam contribuir para a tradução das demandas e soluções reclamadas pela comunidade.

Isso porque o desafio de transformação da realidade sócio-espacial, essencialmente política, somente se configura legítimo e autêntico quando assumido por uma coletividade conduzida democraticamente, afastando-se imposições de Estado e interesses privados. Daí a necessidade de uma real gestão democrática.

Para isso, não podem os agentes se desvirtuar do fim último ao qual se dirigem, qual seja o ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em prol da vontade comum, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

O processo de mudança social deve ser positivo, contemplando tanto as relações sociais quanto o espaço físico das cidades, visando à plena realização da dignidade de seus cidadãos, que se constata, sob uma análise urbanística, através da melhoria da qualidade de vida e da efetivação da justiça social.

Necessitam os planejadores se afastar da submissão às imposições das classes dominantes ou de interesses deturpados por políticos clientelistas. Os Poderes Executivo e Legislativo devem agir em benefício dos cidadãos, atendendo às diligências genuinamente sociais, despidos de qualquer vontade pessoal e de um eventual conservadorismo corrupto, o qual, muitas vezes, tenta legitimar escolhas visivelmente nocivas à sociedade. A inércia do legislador e a ausência de regulamentação legal concorrem para a não concretização dos instrumentos

urbanísticos, contribuindo para um distanciamento cada vez maior de uma política urbana satisfatória. A mitigação na atuação do Poder Judiciário face à institucionalização de uma “cidade ilegal” com dinâmica própria, ao lado da dificuldade do controle orçamentário e da transparência na utilização de recursos públicos, contribui para essa disfunção.

A Administração Pública deve primar por uma reforma estrutural, objetivando a reorganização interna de seus órgãos e secretarias, articulando seus objetivos e ações, voltados ao mesmo fim, ainda que mediato. A realocação e adequada gestão de seus recursos humanos e financeiros é primordial para a máxima eficiência do seu exercício. Da mesma forma, interesses políticos e governamentais que se contrapõem à execução do planejamento urbano devem ser afastados, tendo em vista se tratar de um dever estatal, superior a preocupações particulares e imediatas.

A realidade urbana, por se revelar dinâmica e, ao mesmo tempo, íntegra e particularizada, demanda a atuação conjunta da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios para sua regulamentação e promoção das atividades voltadas à consecução dos fins sociais. Em respeito ao princípio federativo, devem atuar nos limites de sua competência constitucionalmente prevista, de maneira harmônica em um sistema estruturado.

Somente dessa forma se pode falar em uma política urbana agregadora que permita o amplo acesso à propriedade urbana e à cidade, bem como à infraestrutura, bens e serviços dos quais dispõe, em virtude da concretização de sua função social, garantida pela observância dos princípios e objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito, o que pressupõe o exercício da cidadania, maximizando a realização da justiça social e a busca por uma sociedade justa e solidária, por intermédio da responsabilidade do Poder Público e dos cidadãos.

Idealizar a cidade como a instância de administração do público, lugar de toda a coletividade, significa pensar as relações urbanas, sociais e econômicas a partir de um pacto societário integrador que garanta a dignidade de vida do homem, agente nuclear de uma sociedade em que as relações são travadas entre sujeitos, institutos e interesses distintos.

Em um Estado Democrático em que a Administração Pública se encontre livre das amarras que a afastam da realização da política urbana, garantida a gestão democrática do planejamento, pode-se timidamente falar na possibilidade de se efetivar uma reforma urbana almejada.

REFERÊNCIAS

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do Estado**. 2007. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

ALVES, Alaor Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: José Bushatsky 1981.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. **Direito urbanístico – um outro paradigma: a planificação modesto-situacional**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

BARDET, Gaston. **O urbanismo**. Tradução Flávia Cristina de Souza Nascimento. Campinas: Papirus, 1990.

BERCOVICI, Gilberto. O planejamento e a Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Org.). **Constitucionalizando direitos: 15 anos da Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BORGES, Alice Gonzales. **Normas gerais no estatuto de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 27 abr. 2011.

BRASIL. Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 17 ago. 2011.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 01 jul. 2011.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Livraria Almedina, 1989.

COSTA, Alexandre Marino et al. A promoção do desenvolvimento urbano através da gestão territorial. In: SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Edson Telê (Org.). **Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável**. Florianópolis: Papa-Livro, 2006.

COSTA, Luiz Carlos. Aspectos político-administrativos do planejamento urbano. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (Org.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

COSTALDELLO, Angela Cassia. As transformações do regime jurídico da propriedade privada: a influência no direito urbanístico. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, v. 45, p. 151-168, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O renascer do direito: direito e vida social; aplicação do direito; direito e política**. São Paulo: José Bushatsky, 1976.

DUARTE, Fábio. **Planejamento urbano**. Curitiba: Ibplex, 2007.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro. **La propiedad privada urbana: encuadramiento y regimen**. Madri: Montecorvo, 1979.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2011.

FRIEDMANN, John. **Introdução ao planejamento regional: com referência especial à Região Amazônica**. Tradução Mario Faustino. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUEDES, Vinícius Mancini. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, n. 34, p. 23-35, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LODDER, Celsius Antônio. O processo de crescimento urbano no Brasil. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de; CAVALCANTI, Marly (Org.). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas municipais de desenvolvimento urbano: premissas e condições para um planejamento factível**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). **Curso de direito administrativo e econômico**. v. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MAUSBACH, Hans. **Urbanismo contemporâneo: análise dos fundamentos do planejamento actual**. 3.ed. Lisboa: Editorial Presença, 1981.

MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: FINK, Daniel Roberto (Coord.). **Temas de direito urbanístico**, 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Direito de construir**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1965.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MENEZES, Claudino Luiz. **Desenvolvimento urbano e meio ambiente: a experiência de Curitiba**. Campinas: Papirus, 1996.

NASCIMENTO, Daniel Trento do. Planejamento estratégico para o setor público e Agenda 21. In: SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Edson Telê (Org.). **Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável**. Florianópolis: Papa-Livro, 2006.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. As cidades na contemporaneidade: desafios dos planos diretores. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, n. 32, p. 62-73, 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **O espaço do cidadão**. 5. ed. São Paulo: Studio Nobel, 2000.

SÃO PAULO (Estado). Lei n.º 0, de 4 de abril de 1990. Lei orgânica do Município de São Paulo. **Diário Oficial do Município de São Paulo**, Poder Executivo, São Paulo, SP, 4 abr. 1990. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/Lei-Organica/Lei-Organica.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Edson Telê. Estatuto da Cidade: um instrumento democrático para o ordenamento territorial urbano. In: SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do; CAMPOS, Edson Telê (Org.). **Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável**. Florianópolis: Papa-Livro, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Manual do vereador**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

WILHEIM, Jorge. **Urbanismo no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Saga, 1969.