

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
PÓS-GRADUAÇÃO LATO-SENSU
ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICA E PLANEJAMENTO URBANO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

A positivação do Planejamento Urbano – a experiência dos Planos Diretores no Brasil e os desafios para o ordenamento de novas configurações sócio-territoriais

The positivization of Urban Planning – the experience of the Municipal Master Plans in Brazil and the challenges to the organisation of new socio-territorial configurations

Discente: Bianca de Fátima Teixeira Caldas

Orientador: Prof. Dr. Alex Magalhães

RIO DE JANEIRO

2017

RESUMO

Uma breve análise histórica da importância do planejamento urbano no Brasil é fundamento para o estudo da experiência do que se entende como uma positivação deste: os Planos Diretores surgem como legislação (municipal) que pretende ordenar o território e estabelecer certos parâmetros para organizar as cidades, especialmente a partir de suas funções. Contudo, a expansão dos centros urbanos e a complexificação de demandas ao Estado exigem que o olhar planejador alcance perspectivas mais amplas, notadamente regionais, com destaque para a metropolização. Nesse sentido, o recente Estatuto das Metrôpoles demonstra que tal apego legislador ainda é bastante presente: a Lei Federal n.º 13.089/2015 institui novas figuras e instrumentos, com o mesmo intento de ser capaz de acompanhar e conformar o rápido processo de urbanização. Contudo, a realidade urbana parece bem mais dinâmica e versátil, demandando não apenas regras legais, mas políticas públicas e orçamento adequados para concretizar o almejado direito à cidade.

Palavras-chave: planejamento urbano; Planos Diretores; ordenamento territorial; direito à cidade

ABSTRACT

A brief historical analysis of the importance of urban planning in Brazil is the basis for the study of the experience of what is understood as a positivization of this: the Master Plans appear as legislation (municipal) that intends to order the territory and establish certain parameters to organize the cities, especially from their functions. However, the expansion of urban centers and the complexity of demands to the state require that the planning view should reach broader perspectives, especially regional ones, with emphasis on metropolization. In this sense, the recent Metropolis Statute demonstrates that such attachment to legislating is still current: the Federal Law 13.089/2015 establishes new figures and instruments, with the same aim of being able to follow and conform the rapid urbanization process. However, the urban reality seems much more dynamic and versatile, demanding not only legal rules but adequate public policies and budget to realize the right to the city.

Keywords: urban planning; Municipal Master Plans; land use planning; right to the city

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS – O DIREITO NO PLANEJAMENTO URBANO

O presente estudo examina estratégias de planejamento urbano, enfatizando possíveis contribuições jurídicas, sob a percepção de que a mais aparente é a formulação das leis que intentam traduzir orientações à ocupação socioespacial, sob a perspectiva de que se poderia tornar cogente o que advia dos diagnósticos realizados.

À primeira vista, valoriza-se que seja mesmo possível identificar tais aportes nesse processo de pensar as cidades. Dessa forma, entende-se a produção legislativa como atuação fundamental, mas ainda tímida ante aos muitos desafios advindos com a urbanização.

Nesse sentido, vê-se que o positivismo do próprio Direito – embora não seja uma questão aqui analisada – é um pressuposto para a compreensão do sistema no qual o país se insere atualmente, sendo o Poder Legislativo um dos componentes basilares do Estado Democrático de Direito inaugurado com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Contudo, mesmo em momentos anteriores, a formulação de normas é um dos mecanismos utilizados para a organização do território, até quando prevalecia o modo rural. Enfatiza-se, porém, que a vida em cidades é um fenômeno marcado pelas tentativas de conformação das regras de convívio para possibilitar a coexistência dos diversos usos que passaram a se desenvolver.

Relatam-se, portanto, algumas experiências do que se entende ser uma positivação do planejamento urbano, já que, como um de seus produtos, se concebe um nicho do ordenamento especialmente dedicado a tal temática que se torna, assim, mais um objeto do que a sociedade entende como algo que deva versar em lei.

Já se tornou possível, inclusive, tratar do que se denomina Direito Urbanístico, ramo autônomo que compõe o sistema pátrio (RABELLO, 2006, p. 252), escalonado das normas de abrangência nacional às de cunho local.

O que se evidencia aqui é que, quanto ao planejamento localizado, há uma coincidência entre a instância administrativa e a competência legislativa (Municípios fazem Planos Diretores v.g.). Contudo, a dinâmica urbana é mais complexa e se espraia pelo território, de forma que, quando se trata de demandas regionais, se torna um desafio estabelecer de quem é a atribuição para desenvolver e financiar as políticas públicas.

Além disso, mesmo quando se refere às realidades locais, prevalecem ações isoladas entre cada ente, como se não fosse presumível que as consequências de uma dinâmica, em maior ou menor grau, geram interferências nas demais.

Entende-se que tal percepção de interconectividade não deve estar restrita a critérios de distância e porte (da cidade ou da intervenção, por exemplo), o que torna complexa a tarefa de elaborar esses indicadores, e que deveria anteceder ao exame e à ação no âmbito mais específico.

Assim, o que se almeja demonstrar é que, embora as cidades sejam histórico tema de estudos, percebe-se que ainda há, notadamente para o Direito, uma grande dificuldade para traduzir em seus instrumentos (não só a lei), a compreensão de que o fenômeno urbano é, sob o manto capitalista, o local da reprodução social, e isso tende a ocorrer independentemente de fronteiras geográficas.

II. BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E A RESPECTIVA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA LOCAL

A ideia do planejamento urbano surge, em meados do século XIX¹, a partir do advento da industrialização e do crescimento das cidades, com a importante função de tentar ordená-las, a partir de estratégias e técnicas com o objetivo de orientar seu desenvolvimento.

O espaço urbano é considerado não apenas pelo viés geográfico, mas pela produção social que o forja constantemente, especialmente após a reorganização iniciada pela atividade industrial (SANTOS, 2012, p. 93).

Assim, sob a égide do capitalismo, a cidade é uma localização que permite elevar a produtividade da terra urbana (HARVEY, 2011, p.143)², onde se concentram condições como oferta de trabalho e meios tecnológicos³ que provocam êxodo populacional, expansão urbana e exigem atuação do poder público, fazendo emergir a necessidade de planejar.

¹ “O planejamento representa uma atividade que tem origens históricas na intervenção estatal na economia, a partir do protecionismo ao capitalismo nascente” (MENDES, 1978, p.75).

² A área urbanizada, bem localizada e a preço acessível, explicada pela teoria econômica da renda da terra (RICARDO, 1982, p. 62) é considerada um bem escasso.

³ De transporte e de energia, por exemplo, tal como elenca Lefebvre (2011, p. 37).

Ao Estado cabe oferecer, então, tanto condições de vida aos seus habitantes, quanto meios para garantir sustentabilidade ao capitalismo industrial, o qual acaba por estimular os outros setores da economia⁴.

No Brasil, apesar de se reconhecerem algumas tentativas de organização da vida nas cidades no período predominantemente rural, é com a mudança de perfil para urbano-industrial, na década de 1930, que se evidencia uma preocupação mais precisa em estabelecer parâmetros para o uso e a ocupação do solo (MARICATO, 2013, p. 143).

Segundo Silva (2010, p. 27), a urbanização “deteriora o ambiente, modifica a utilização do solo, transforma a paisagem e provoca desorganização, como carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico”, demandando do poder público respostas conjunturais, tanto em planos quanto em ações.

Villaça (2004, p.185) alerta, assim, que o tratamento racional e científico do estudo urbano revela, na verdade, uma ideologia importante ao sistema capitalista, pois, em nome do planejamento institucionalizado, legitimam-se as ações das classes dominantes.

O planejamento recebe o nome de urbanismo e insere-se na política a partir de 1930 (VILLAÇA, 2004, p. 173-174). O cunho, essencialmente sanitaria, intenta realizar modificações para superar as morfologias coloniais/imperiais, configurando, assim, um antecedente das desigualdades socioespaciais percebidas até hoje⁵.

A década de 60 é o auge do planejamento⁶ tecnocrata, em que os estudos de viabilidade técnico-econômica exercem uma função estratégica de legitimação: por se tratar a época de uma Ditadura, entende-se que, por não haver embasamento popular, o fundamento de atuação estatal vem da elaboração desses planos setoriais, regionais e nacionais.

⁴ Ainda conforme Lefebvre, a indústria “assalta e saqueia a realidade urbana” (LEFEBVRE, 2011, p.28) anterior, para depois haver uma generalização de tal realidade socioeconômica. Tal é a dialética entre industrialização e urbanização, em que crescimento e desenvolvimento atrelam-se à produção econômica e de vida social (LEFEBVRE, 2011, p. 16-17).

⁵ Conforme Maricato (2013, p. 143), a urbanização brasileira é historicamente marcada pela criação de cenários de discrepâncias socioespaciais e pela falta de um enfrentamento capaz de promover alterações significativas em sua estrutura excludente.

⁶ Não se propondo a ser mero arquétipo intelectual, justificável apenas em sua lógica interna, mas sim modelo que oriente comportamentos concretos, o planejamento deve ser examinado também como fenômeno político e organizacional (CINTRA; HADDAD, 1978, p. 7).

De 1965 a 1971, vige a concepção dos “Super Planos”⁷. Intenta-se, porém, ir além das abordagens da engenharia e arquitetura, pois se reconhece que “a cidade é um organismo econômico, social, gerido por um aparato político-institucional” (VILLAÇA, 2004, p. 211-212).

A atuação das administrações locais nesse sentido, porém, estava sujeita à grande ingerência das esferas estaduais e federal, fazendo com que a prática planejadora ficasse subjacente a outras iniciativas, que visavam, prioritariamente, ao desenvolvimento econômico do país, independente se devidamente alocadas no imenso território nacional, difícil de governar de forma integrada⁸.

Embora se reconheçam iniciativas para uma maior articulação regional, como algumas medidas previstas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (MENDES, 1978, p. 110) – até pela proposta de que o país se apresentasse de forma a atrair capital internacional – a coordenação não se mostrou eficiente. Há, pelo contrário, destaque para a centralidade das grandes cidades, onde predomina a atividade industrial⁹.

De 1971 a 1992, época dos Planos Sem Mapas¹⁰, até acontece certo protagonismo municipal na elaboração dos diagnósticos, mas de novo como um conjunto de generalidades que indicam objetivos, sem relatórios para contextualizar propostas. Ressalta-se, novamente, o uso como mecanismo ideológico, “para contemporizar as medidas de interesse popular” (VILLAÇA, 2004, p. 221): princípios e diretrizes seriam posteriormente detalhados, mas não foi o que se constatou na sequência.

Vê-se o planejamento, até então, de modo “desvinculado das políticas públicas e da ação concreta do Estado, (...) à exceção feita ao zoneamento” (VILLAÇA, 2004, p. 222). A Lei

⁷ Como o Plano Doxiadis (VILLAÇA, 2004, p. 215), elaborado a pedido de Carlos Lacerda, governador do Estado da Guanabara. Ficou conhecido como “Plano Policromático” por estabelecer cores para as grandes linhas viárias que integrariam a cidade. Coincide com a época de grande incentivo à indústria automobilística, que fornece os modais para a mobilidade individual (carro) e coletiva (ônibus).

⁸ A partir da lógica de aporte em grandes obras como estratégia do governo ditatorial, gerando o contraditório binômio (i) aumento do Produto Interno Bruto e (ii) geração de desigualdades sociais (MARICATO, 2006, p. 87).

⁹ Como ensina Santos, (2008, p. 192), “o modelo de industrialização por substituição de importações atingiu grande êxito no que concerne ao aumento do PIB; por outro lado, engendrou uma intensificação dos desequilíbrios regionais”. A autora destaca, ainda, que a concentração espacial – ainda mais com o deslocamento populacional rumo a polos como São Paulo – suscitou a criação de instâncias cujo objetivo era promover maior desenvolvimento regional. Nesse sentido, podia-se esperar que tais fortalecimentos institucionais impulsionassem um robustecimento da atividade planejadora, até mesmo de cunho nacional, para mitigar tantas diferenças. Entretanto, à exceção de certos investimentos – como na expansão da malha rodoviária brasileira – o país permanece, até hoje, visivelmente marcado por desigualdades entre as regiões e mesmo dentro dessas: o planejamento em busca de maior justiça urbana parece, portanto, ainda estar longe de ser implementado.

¹⁰ Como o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de São Paulo, a Lei n.º 7.688/1971 (VILLAÇA, 2004, p. 219).

Federal n.º 6.766 – aprovada em 1979 e vigente até hoje, regula o parcelamento do solo urbano nacionalmente e traz os primeiros instrumentos de regularização fundiária urbana – cuida especificamente da dinâmica espacial (VILLAÇA, 2004, p. 172), mas sob um olhar localista, a partir do lote, e que não abarca uma visão da cidade como um todo.

Internacionalmente, em especial por causa da criação da Agência Habitat/ONU, em 1976, o planejamento passa a ser associado a uma noção ampliada, compatível com a percepção de “direito à cidade”, que pressupõe a fruição de bens e serviços sob uma perspectiva integrada. Tal aceção mais progressista encontra respaldo legal somente quando da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e das normas subsequentes, como o Estatuto da Cidade (a Lei Federal n.º 10.257/2001)¹¹.

Na década de 1990¹², contudo, emergem os “planos estratégicos”¹³, alinhados com os ajustes econômicos propostos pelo Consenso de Washington¹⁴ (voltados à estabilização monetária e ao controle inflacionário), cujas bases são desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto. Assim, nacionalmente, prevalece um descuido das políticas urbanas, dentre as quais, a do planejamento urbano¹⁵.

O Estado passa a ter esta postura mais mediadora: um exemplo é a predominância do setor privado na consecução da atividade de promover oferta habitacional, o que se estabelece de modo a seguir as regras de mercado. Harvey (2011, p. 152) explica que, quando a produção do espaço é vista como uma estratégia do capital, a terra se torna mercadoria via parcelamento do solo e pela inclusão no circuito do capital financeiro.

No cenário urbano, o que passa a ser cada vez mais perceptível, contraditoriamente, é a deterioração de sua infraestrutura e “a incapacidade de o país sustentar taxas de crescimento compatíveis com seu potencial e com a necessidade de conciliar a expansão da economia com a redução das disparidades sociais” (REZENDE; CUNHA, 2013, p. 17).

¹¹ Vale lembrar que a legislação urbanística é caracterizada pela significativa participação popular, notadamente provocada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (FERNANDES, 2008, p. 4).

¹² Para Maricato (2007, p. 64), a matriz modernista de planejamento urbano que orientou o crescimento das cidades acaba dando lugar a propostas que acompanham as tendências da globalização.

¹³ De inspiração no urbanismo de Barcelona, para os Jogos Olímpicos de 1992 (MARICATO, 2007, p. 65).

¹⁴ De 1989, visava o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento pela adoção de medidas neoliberais – expressadas no thatcherismo inglês e no reaganismo estadunidense – a fazer frente às dificuldades geradas pelo Estado de Bem Estar Social (FUKUYAMA, 2005, p. 18-19).

¹⁵ Segundo Maricato (2013, p. 152), “a política urbana se tornou uma soma de obras descomprometidas com o processo de planejamento”.

Na dinâmica territorial, nota-se uma alta taxa de urbanização, com crescimento tanto das grandes metrópoles quanto das cidades médias (SANTOS, 2008, p. 94 e 95). O que se desenvolvia até então, como afirmado, tinha caráter tecnocrático, voltado ao desenvolvimento econômico e pouco comprometido com ações que pudessem trazer maior justiça social e urbana.

Em paralelo, coube às reivindicações sociais o papel de levar tais pautas ao cenário nacional, especialmente com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (FERNANDES, 2008, p.4). De toda forma, é de se destacar que o planejamento não tenha figurado na Emenda Popular da Reforma Urbana de 1987¹⁶ apresentada à Assembleia Nacional Constituinte.

Tal cenário se altera, a princípio, em 2003, somente com a criação do Ministério das Cidades e a possibilidade de formular uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o que favorece a inclusão da questão urbana na agenda política brasileira, pela articulação transversal entre a questão financeira e fundiária e pela definição de políticas gerais e setoriais integradas¹⁷, além da abertura de canais com os entes federados e com a sociedade¹⁸.

De toda forma, das quatro¹⁹ políticas incluídas no escopo do mencionado Ministério, a única ainda não positivada é a de desenvolvimento urbano, revelando certo desprestígio à prática planejadora.

Tal responsabilidade, constitucionalmente²⁰, fica a cargo dos entes responsáveis pela política urbana e pelo atendimento dos interesses locais: os Municípios; e o principal mecanismo é o Plano Diretor, instrumento que serviria para dar maior concretude às disposições genéricas do Estatuto da Cidade, a Lei Federal n.º 10.257/2001.

Trata-se de norma obrigatória para todas as cidades com mais de vinte de mil habitantes: segundo o Censo de 2001²¹, são 1.487 (mil quatrocentos e oitenta e sete) dos 5.561²² (cinco mil quinhentos e sessenta e um) Municípios brasileiros. Logo, para a maioria destes, não se determina

¹⁶ Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2017.

¹⁷ Além do planejamento, habitação, saneamento e mobilidade (MARICATO, 2006, p. 219).

¹⁸ Especialmente pelo Conselho das Cidades. Para saber sobre a biblioteca virtual elaborada para incentivar maior participação popular, ver: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca>>. Acesso em 22 nov. 2016.

¹⁹ Atualmente, destacam-se as seguintes Leis Federais: de n.º 11.124/2005 (Política Nacional de Habitação); de n.º 11.445/2008 (Política Nacional de Saneamento Básico); e de n.º 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana).

²⁰ Art. 182 da CRFB/1988.

²¹ Dados disponíveis em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em 23 nov. 2016.

²² Segundo o Censo de 2010, o Brasil possui 5.565 (cinco mil quinhentos e sessenta e cinco) Municípios. Dado disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=1&uf=00> >. Acesso em 13 dez. de 2016.

que haja tal regramento específico, sendo que a própria Constituição de 1988 dispõe que se trata de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Ao longo do período de consolidação do Ministério, há uma forte campanha de incentivo aos Municípios para instituírem suas legislações próprias, especialmente com o “Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, uma parceria do governo com o Instituto de Política e Planejamento Regional e Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

O Projeto identificou centralidade no tratamento da questão do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. Ademais, destacaram-se: a herança do pragmatismo e do imediatismo nas práticas de gestão urbana; a intensificação da disputa pelo mercado de terras e os conflitos fundiários urbanos; e a fragilidade institucional da capacidade de gestão municipal.

Concluiu, portanto, que seria necessário o incentivo ao estabelecimento de novas condicionantes para o planejamento urbano das cidades brasileiras (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 27).

Fernandes (2012, p. 3), destaca a importância do Plano Diretor, mas faz a crítica de que, embora se experimentem avanços importantes, sua eficácia está comprometida, por uma série de fatores, dentre os quais se destacam: (i) o estabelecimento de diretrizes sem territorialização; (ii) a previsão de regulamentação posterior, sem articulação com a política orçamentária; (iii) a não adoção de caráter indutivo, no sentido de que não se estabelece o conteúdo do que é, de fato, exercer função social, faltando impor limites e deveres relativos ao direito de propriedade; (iv) a incipiência em adotar uma gestão social da valorização imobiliária, de forma a capturar as mais valias urbanas e a tradição de financiamento do desenvolvimento urbano que também compromete a redistribuição socioespacial dos recursos.

Ademais, acredita-se que, concomitante com o incentivo ao planejamento local – e à positivação de seus elementos, especialmente pelo Plano Diretor Municipal – outras dimensões também devam ser contempladas pelo olhar planejador. Problematizam-se, a seguir, alguns desafios para tentar contemplar novas configurações socio-territoriais advindas do espraiamento da mancha urbana. Nessa dinâmica, vê-se que o Direito tem sido convocado a colaborar na formulação das repostas de intervenção nas cidades.

A sistemática jurídica encontra-se presente pela própria complexificação das relações sociais, econômicas e políticas contemporâneas, retratadas, em certa medida, nas leis e normas administrativas. Assim, mais do que entender o arcabouço legal de garantias, parece fundamental se atentar para o necessário cumprimento de pressupostos e procedimentos, em todas as fases de tais intervenções.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS – PLANEJAMENTO REGIONALIZADO E OS DESAFIOS PARA ESTABELEECER CONFORMAÇÕES JURÍDICAS

É preciso considerar com cautela o histórico desafio de integrar o extenso território nacional, já que as dificuldades podiam ter ensejado uma atividade planejadora mais atenta em conectar as múltiplas singularidades locais, havendo melhor divisão dos recursos aplicados e dos esforços empreendidos.

Pelo contrário, a opção de desenvolvimento “voltada para dentro” (SANTOS, 2008, p. 189) reforçou a centralidade das grandes cidades e polarizou, no Sudeste (notadamente, em São Paulo), a população e a produção. O que se verifica, assim, é que, apesar de algumas medidas que tentaram remediar essa situação (como a criação de Superintendências Regionais), não houve inversão significativa nessa lógica.

Contudo, diante do federalismo tripartite inaugurado pela CRFB/1988, essas estratégias precisam ser repensadas, dada a autonomia administrativo-financeira dos entes. O texto constitucional absorveu, por exemplo, a figura das Regiões Metropolitanas²³, sendo que as primeiras foram instituídas pela Lei Complementar n.º 14, de 1973.

Dentre essas, cita-se brevemente o caso da RM de Belo Horizonte, cujos esforços na elaboração de orientações regionalizadas puderam ser percebidos até antes de sua criação, com o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado da RMBH (1969), e logo após, com o Plano Metropolitano de Belo Horizonte – Plambel (1976), que teve papel significativo até a extinção da Secretaria que o geria, em 1996.

O vácuo deixado só foi preenchido recentemente, após as reorientações estabelecidas pelas Leis Complementares n.º 88 e n.º 89, de 2006; e o estabelecimento de Assembleia,

²³ Art. 25, § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Conselho Deliberativo, Agência de assessoria técnica, Fundo, Conferências e, novamente, um Plano.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, entregue em 2010, traz diretrizes que devem conduzir as ações do Estado a médio e longo prazos, devendo ser incorporadas também pelas administrações locais, especialmente quanto ao reordenamento territorial²⁴, a partir dos princípios de intersetorialidade, a cooperação, a participação e o desenvolvimento institucional.

Para a presente discussão, destaca-se o objetivo de consolidar um marco regulatório para o uso e ocupação do solo²⁵, demonstrando que a proposta de positivação do planejamento volta à tona mais uma vez. Desta vez, vem indicada no próprio Plano que o materializa, como uma medida que pode assegurar o cumprimento do que foi diagnosticado e concluído, pois, ao fim de uma atividade planejadora²⁶, a provocação legislativa é uma das saídas encontradas, revelando uma preocupação em dar aplicabilidade aos estudos realizados.

Contudo, tendo em vista as competências constitucionais, constituir o marco regulatório seria uma tarefa incumbida à instância estadual. Adverte-se, entretanto, para o receio de que as municipalidades que compõem a Região acabem relegadas exclusivamente ao papel de destinatárias dessa norma, já que, por mais que uma proposta possa ser construída em conjunto, a responsabilidade pela execução da legística²⁷ não deixa de ser da respectiva Assembleia Legislativa que, por sua vez, é independente do(s) Poder(es) Executivo(s) envolvido(s).

²⁴ O Macrozoneamento da Região é o Produto 5 e um dos tópicos mais emblemáticos do Plano. Finalizado somente em julho de 2015, estabelece parâmetros urbanísticos e diretrizes específicas de estruturação e desenvolvimento para as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), sob os eixos de Reestruturação Territorial, de Desenvolvimento Produtivo Sustentável, de Proteção e Desenvolvimento Ambiental, e de Regulação Urbanística. Disponível em: < http://www.rmbh.org.br/sites/default/files/MZ.DOC.PRODUTO.5_Versao_Final.pdf >. Acesso em: 13 dez. 2016.

²⁵ Volume 1 do Relatório Final do Plano Diretor Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2011, p. 21. Disponível em: < <http://www.metropolitana.mg.gov.br/documents/pddi/relatorio-final-cedeplar/pddi-rmbh-relatorio-final-volume-1.pdf> >. Acesso em: 27 jan. 2017.

²⁶ Realizada pelo governo estadual em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, por uma ampla equipe interdisciplinar e por intermédio de um processo participativo. O desenvolvimento tecnológico em instrumentais para pesquisa e em meios para disponibilização das informações levantadas e dos materiais produzidos é uma das vantagens do planejamento contemporâneo. Nesse sentido, vale a visita ao sítio eletrônico do PDDI-RMBH, disponível em: < <http://www.rmbh.org.br/pddi/index.php> >. Acesso em: 12 dez. 2016.

²⁷ Entendida amplamente, se refere à legística como processo de produção de leis, desde a sua concepção, elaboração e tramitação para vigor. A respeito, ver: MESTRINER, Melissa Terni. **Legística, Ciência Jurídica e Políticas Públicas: conexões e fundamentos para uma avaliação legislativa no Congresso Nacional**. Trabalho Final de Conclusão de Curso de Pós Graduação *Latu Sensu* em Direito Legislativo. Instituto Legislativo Brasileiro. Senado Federal. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509663> >. Acesso em 15 fev. 2017.

Do Estado parece se esperar que assuma a responsabilidade de assessorar as municipalidades abrangidas, além de estabelecer arranjos institucionais que cuidem dessa dimensão do planejamento regionalizado, não apenas para as RMs²⁸, trazendo a pauta regional para sua esfera de atuação, tanto de planejamento quanto de gestão.

Entende-se, assim, se tratar de um momento em que o planejamento regional, notadamente o metropolitano, afronta as tradicionais visões estanques e localistas por uma nova estratégia: convoca outros atores para sua discussão e mostra sua importância para uma possível diminuição das desigualdades sócio-espaciais, a partir da proposta de medidas concretas e institucionalizadas.

Não que com isso se esteja afirmando que só a atividade planejadora seja suficiente para que tal finalidade seja alcançada. Ainda é por demais complexa a integração de ações públicas, mas, com orientações e fundamentos técnicos, a tarefa parece ir se tornando menos difícil.

Contudo, para que seja mesmo exequível, há muito que se avançar em governança interfederativa, sendo fundamentais as buscas por soluções legais para questões como a repartição orçamentária das iniciativas.

Por fim, alerta-se para a continuidade do processo de expansão e complexificação da malha urbana, sendo difícil que o ordenamento jurídico consiga acompanhá-lo *pari passu*: é com esse olhar crítico que se examina, a seguir, o recente Estatuto da Metrópole – mais um esforço normativo de tentar conformar dinâmicas socio-territoriais advindas do processo de urbanização, só que agora, em termos integrados.

Após mais de dez anos tramitando, o Projeto de Lei n.º 3.460/2004 tornou-se, finalmente, o Estatuto das Metrópoles – a Lei Federal de nº 13.089 foi sancionada no início de 2015.

Ao disciplinar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPIC) em RMs e Aglomerações Urbanas, além de estabelecer normas sobre planos de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (Art. 1º), passa a configurar importante norma do ordenamento urbanístico brasileiro.

Como afirma Fernandes (2012, p. 12), é pacífico o entendimento de que o país possui uma ordem jus-urbanística bastante consolidada, que vem em uma crescente, ainda mais após o Estatuto da Cidade, no início dos anos 2000. Contudo, também é notório que sua efetividade está

²⁸ Aglomerações Urbanas e Microrregiões são figuras também previstas pela CRFB/1988, no mesmo Art. 25, § 3º.

aquém das expectativas, pois, mesmo com tantas leis, as inúmeras desigualdades sócio-espaciais permanecem existindo²⁹.

Tal postura de avaliar criticamente o descompasso entre previsão normativa e realidade alcança a mencionada Lei Federal n. 13.089/2015, na verdade, desde sua proposição, conforme apontam Hoshino e Moura (2015, p. 2 e 3). Segundo os autores, inconsistências motivaram muitas revisões, o que contribuiu para a demora no processo legislativo.

Não é ousado afirmar, inclusive, que durante esse período decenal, transformações nas cidades podem ter feito com que houvesse uma rápida desatualização de alguns de seus pontos. Conclui-se, aqui, que as leis e o planejamento no Brasil não são feitos para orientar o futuro, mas para tentar dar conta do passado, como se fosse possível “consertar” o que muitas vezes já está maculado pela ilegalidade ou pela inadequação.

Reconforta, ao menos, a lembrança de que foram procedidos muitos debates, não só na Câmara dos Deputados e nas instâncias regionais, mas também com a sociedade civil, garantindo certo grau de participação em sua elaboração (HOSHINO; MOURA, 2015, p. 4). O diploma, que regulamenta unidades territoriais urbanas para o exercício das FPICs (Art. 2º, II da Lei), tem alto potencial para interferir significativamente no dia a dia da população dessas áreas, em especial por causa da execução dos serviços públicos.

A governança interfederativa vincula-se, então, de forma direta à existência de tais funções e, ainda segundo Hoshino e Moura (2015, p. 6), a distribuição das competências e titularidades para a consecução destas deve passar a ser objeto de muitas negociações políticas nos espaços e instâncias nas quais o Estatuto se aplica.

Pondera-se, ainda, como já afirmado, que o federalismo tripartite brasileiro encontra grandes dificuldades em ser cooperativo, o que não é diferente para as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, onde, a despeito das semelhanças que unem as localidades, muitas podem ser as diferenças internas.

Ademais, o pacto federativo também é taxativo quanto à independência entre os entes, de modo que até mesmo o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia

²⁹ A respeito, ver Notas de Rodapé n.º 09 e de n.º 20. Nesse mesmo sentido Hoshino e Moura (2015, p. 3) explicam que “ (...) muitos dos dilemas estruturais com quais as cidades brasileiras têm de lidar hoje, expressos nas crises da mobilidade, da habitação, da água, estão intrinsecamente associados às fragilidades do planejamento e da gestão metropolitanos.

municipal” e de que “o estabelecimento de Região Metropolitana não significa simples transferência de competências para o Estado”^{30 31}:

Às legislações locais e regionais resta o desafio de compatibilização com a referida Lei Federal e com a CRFB/1988. Hoshino e Moura (2015, p. 5-7) destacam temas emblemáticos, como o ordenamento territorial e a prestação de serviços públicos, para aduzir que a “governança”, especialmente a metropolitana, enfrenta “*o descompasso entre a realidade do atual estágio da urbanização brasileira e o modelo de federação adotado*” (HOSHINO; MOURA, 2015, p. 7).

A definição de que as Regiões e Aglomerações passem a contar com Plano de Desenvolvimento Integrado parece renascer a expectativa de que o planejamento urbano não seja reduzido à produção de diagnósticos sem aplicabilidade, já que há novas exigências para que sejam configuradas.

Fundamenta tal percepção, ainda, a exigência de que tal Plano seja aprovado para que a unidade tenha Gestão Plena (Art. 2º, III do Estatuto) e consiga, assim, apoio da União (Arts. 13 a 16 da Lei).

Outro progresso é a maior implicação estadual no planejamento urbano, justamente na institucionalização do Plano Integrado. O que parece algo realizável, quando do exame anterior, sobre a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, pode significar, para muitos outros Estados, árdua tarefa, ainda mais com o aumento significativo na quantidade dessas figuras após o permissivo constitucional de 1988³².

Ademais, já é preocupante que a crescente expansão urbana, independente da metropolização, gere o aumento de demandas a serem atendidas pelo Estado, cujo orçamento, ao

³⁰ Há que se ressaltar que, após a CRFB/1988 ter atribuído a competência da instituição das RMs para os Estados, houve um aumento significativa na criação destas pelo país, além de ser perceptível que, nas já existentes, outros Municípios passaram a ser incluídos na respectiva Região (HOSHINO; MOURA, 2015, p. 3).

³¹ ADI 1842/RJ, p. 2 e 3. do Acórdão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em 8 jan. 2017.

³² Apenas a título exemplificativo, cita-se o caso de Santa Catarina, que, segundo o Censo do IBGE de 2010, possui oito Regiões Metropolitanas, a saber, as de Florianópolis, Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Tubarão, Vale do Itajaí, Lages, Carbonífera e Chapecó. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_rm_zip.shtm>. Acesso em 12 jan. 2017. Vale a observação de que, a Lei Complementar n.º 495/2010, também menciona a RM de Alto Vale do Itajaí e que, em 2002, a Lei Complementar n.º 571 instituiu mais duas, quais sejam, a de Extremo Oeste e a de Contestado, totalizando onze RMs no Estado – a tendência verificada é a de que, ao fim, todos os Municípios do Estado acabem compondo uma Região Metropolitana, o que parece, à primeira vista, uma leitura superestimada do instituto.

menos sob o ponto de vista da União, historicamente não atende às políticas públicas urbanas (REZENDE; CUNHA, 2013, p. 42).

Reconhecida a relevância da existência de recursos para que as ações governamentais de fato concretizem direitos (especialmente os sociais, previstos no Art. 6º da CRFB/1988), é de se lamentar que o Estatuto da Metrópole tenha sofrido o veto dos Arts. 17 e 18 quanto à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, que poderia representar mais provimentos para questões afetas ao planejamento regionalizado.

O que se conclui, por fim, é que limitações do próprio ordenamento brasileiro são dificultadores para que se opere uma gestão mais regionalizada dos recursos, haja vista a repartição de competências que designa, inclusive, o que é atribuição de cada gestor. Compreendendo que todas as cidades possuem uma interconexão, quase inexistem recortes em que coincidam área de influência, poder de atuação e território.

O cálculo dessa medida não é tarefa fácil, mas parece ser um desafio que o Direito precisa enfrentar para que se aproxime da realidade já presente no país. Afinal, se a consecução de algumas atividades podia se restringir à Administração local, cada vez mais a urbanização impõe que sejam redimensionadas para esferas mais amplas, como as intermunicipais.

Um exemplo significativo para o Brasil é o do transporte: com crescimento da malha urbana, surge a necessidade tanto da abertura de vias quanto da constituição de meios para que a população se desloque. Isso é ainda mais evidente com o fenômeno da metropolização e do espalhamento de cidades ao longo do território.

Entretanto, a falta de interação de modais e o alto custo para os usuários, associados a problemas conjunturais (como engarrafamento e poluição) e sociais (índices alarmantes de violência *v.g.*) faz com que a (i)mobilidade urbana seja um nó que só desata, acredita-se, com um maciço investimento em transportes coletivos (MARICATO, 2013, p. 153 a 156).

Para tanto, o que aqui se defende é o que Direito esteja mais presente como disciplina que integre currículos acadêmicos e escolares, além de esferas públicas e privadas, notadamente as que lidem com planejamento urbano – é preciso crescer em compreensão do que seja estudo e atuação baseados em matriz verdadeiramente interdisciplinar.

Além disso, advoga-se pela aproximação do que seja técnico à sabedoria daqueles vivem, em sua realidade cotidiana, aquilo que esteja sendo analisado. Nesse sentido, evidencia-se a

necessidade de avançar em mecanismos de participação e controle popular, apesar de se estar sob um manto constitucional da democracia – tão questionada atualmente.

Há que se considerar, ainda, que o planejamento urbano abrange diversas configurações espaciais, de modo que os esforços em busca de melhor qualidade de vida com justiça social exigem ânimos contínuos para que as boas iniciativas não se percam, o que convoca a todos, especialmente aos movimentos sociais, a se mobilizarem na constante disputa pelo direito à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Mansueto. Estrutura do gasto público no Brasil: evolução histórica e desafios. In. REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 81-177.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In. CINTRA, Antonio Octavio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

FERNANDES, Edésio. **Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil**. 2008. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil>>. Acesso em 12 dez. 2016.

_____. A construção do direito urbanístico brasileiro: 10 anos de Estatuto da Cidade – avanços e limites. In (Org.) RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira de. **Direito à Cidade – Moradia e Equilíbrio Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p.7-17.

FUKUYAMA, Francis. **Construção dos Estados: governo e organização mundial no século XIX**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. **Estatuto da Metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** [s. l]. 2015. Disponível em <www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf> Acesso em 04 jan. 2017.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5ª Ed. 3ª Reimpressão. São Paulo: Centauro Editora, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Política urbana e de habitação social**: um assunto pouco importante para o governo FHC. [s. l.] 1998. Disponível em: <http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf>. Acesso em 20 set. 2014.

_____. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: **Políticas Sociais** – acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, 2006. p. 211-220. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em 09 out. 2014.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2006.

_____. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS, Orlando Alves dos (Org.). **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Raven, 2007.

_____. Cidade e luta de classes no Brasil. In Fundação Perseu Abramo; Fundação Friedrich Ebert (Org.). **Classes? Que classes?** Ciclo de debates sobre classes sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MENDES, Ana Gláucia. A experiência de Planejamento Econômico no Brasil. In CINTRA, Antonio Octavio; HADDAD, Paulo Roberto (Org.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

NEGROMONTE, Mário. Apresentação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011. p. 11-12.

RABELLO, Sônia. Direito Urbanístico e Direito Administrativo – imbricação e interrelações. **Revista de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. vol. 1, n.º 01. ISSN 2317-7721. Rio de Janeiro, 2006. p. 247-260. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/10492/8264>>. Acesso em 11 jan. 2017.

REZENDE, Fernando. O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RICARDO, David. Sobre a renda da terra. In: **Os economistas** – David Ricardo – Princípios de Economia Política e Tributação. Tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 65-73.

SANTOS, Ângela Moulin Simões Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

_____. Planejamento urbano para quê e para quem. **Revista de Direito da Cidade da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. vol. 4, n.º 01. ISSN 2317-7721. Rio de Janeiro, 2012. p. 91- 119. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699/7599>> . Acesso em 12 nov. 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). O acesso à terra urbana nos Planos Diretores brasileiros. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011. p. 27-56. Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_plano_diretor.pdf>. Acesso em 15 dez. 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; SILVA, Renata Helena; SANT'ANA, Marcel Cláudio. Introdução. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (Coord.). Introdução. **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Cidades, IPPUR/UFRJ, 2011. p. 13-26. Disponível em: <www.observatoriodasmetrolopes.net/download/miolo_plano_diretor.pdf>. Acesso em 15 dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

VILLAÇA, Flávio. **A delimitação territorial do processo urbano**. [s.l.]. 1997. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/intra497.pdf>>. Acesso em 11 jul. 2014.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O Processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.