

A TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: apostas e pontos a observar

Renato Cymbalista*

RESUMO

Este artigo procura contribuir para o debate em torno da trajetória recente do planejamento territorial no Brasil, foco desta publicação. Uma atenção especial será dada para os atores que vêm protagonizando os mais recentes passos das políticas em questão, procurando identificar a escala e o alcance de mudanças recentes nessa área. Adotando o ponto de vista dos arranjos políticos, reconhece-se que as duas últimas décadas foram de significativas transformações, que se relacionam com proximidade com inovações também no instrumental técnico das políticas territoriais. Após identificar esse movimento recente, o texto trata de algumas das principais apostas explicitadas pelos protagonistas dessa nova formulação de planejamento territorial, baseado em um dos principais processos recentes, o movimento nacional em prol da construção de planos diretores municipais. Por outro lado, reconhece-se que novos atores sociais, novos instrumentos técnicos e novas apostas não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbano no País, e que a renovação de discursos não é necessariamente acompanhada por uma renovação nas práticas e ainda menos por transformações na realidade territorial. Assumindo que a luta pela renovação do planejamento territorial é de médio a longo prazo, o texto aponta algumas das frentes dessa luta que vêm sendo abertas nos últimos anos, e que pressupõem ainda acompanhamento e avaliações permanentes – trabalho que apenas se inicia.

Palavras-chave: Planejamento urbano; Reforma urbana; Urbanismo; Plano Diretor.

ABSTRACT

The present article aims at contributing to the discussion on the recent path of the Brazilian territorial planning. Mainly, it focuses the actors involved in the most recent steps taken by the related policies to identify the scale and extent of recent changes in that area. From the policy arrangements point of view, the last two decades showed significant changes that are closely related to the territorial policy technical tools. After identifying such recent movement, the article focuses on some of the main perspectives placed by those who formulate the new territorial planning based on the national movement for municipal master plans, one of the main recent processes. On the other hand, we recognize the new social actors, tools and perspectives are not good enough to change the Brazilian urban scenario and that new discourses are not necessarily followed by new practices or changes in the territorial issue. Taking into consideration that fighting for the territorial planning renewal is a medium to long term issue, this article shows that some fighting fronts were set up in the last years presupposing permanent follow up and assessment – a work that has just begun.

Key words: Urban planning; Urban Reform; Urbanism; Master plan.

*Arquiteto e urbanista, mestre e doutor pela FAU-USP. Coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis e professor de História da Cidade na Faculdade de Arquitetura Escola da Cidade. Investigador visitante do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa (2004), do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) em Lisboa (2004) e do Centro de Estudos de Além Mar da Universidade Nova de Lisboa (2005-6). É pesquisador (faculty) do Lincoln Institute of Land Policy. renato@polis.org.br

Artigo recebido para publicação em dezembro/2006. Aceito para publicação em abril/2007.

1 AS ÚLTIMAS DUAS DÉCADAS: tempos de transformações no planejamento territorial no Brasil¹

Os últimos 25 anos no Brasil têm sido um período de significativos movimentos na base institucional para a prática do planejamento urbano e seus instrumentos, movimentos que aconteceram *pari passu* com o surgimento de um conjunto inédito de atores que vêm se envolvendo com a temática da política urbana como um dos *fronts* da batalha mais ampla das transformações sociais.

O marco inicial dessa mudança qualitativa na luta política em torno da política urbana é a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais, quando se articulou o “movimento nacional pela reforma urbana”, recuperando o termo “reforma urbana”, desenhado na década de 1960 no contexto das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Do ponto de vista técnico, o movimento pela reforma urbana empunhava bandeiras que em parte já haviam sido levantadas em momentos anteriores, como a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, a função social da propriedade urbana.

A principal diferença do movimento articulado na década de 1980 em relação às iniciativas anteriores de revisão do marco legal do planejamento e da política urbana no País era a correlação de forças políticas envolvida. O movimento pela reforma urbana da década de 1980 agregou-se em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia, que faziam parte dos novos interlocutores que surgiam no País naquele momento, pressionando por reformas em várias áreas do Estado. Os novos movimentos sociais foram atores fundamentais no processo de redemocratização brasileiro nos anos seguintes, bem como um fator fundamental para a criação de um *tônus* político para a negociação e aprovação de uma série de conquistas posteriores, às quais me refiro a seguir.

Articulados aos novos movimentos sociais, encontravam-se setores técnicos de várias áreas, como advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros, além de técnicos de prefeituras e segmentos da universidade. A conjunção desses atores potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo, configurando um discurso para a reforma urbana que buscava intervir na técnica legislativa, sobretudo a partir de uma intervenção na esfera municipal (ROLNIK, 1997).

A crítica ao *status quo* do planejamento urbano e da regulação urbanística vinha sendo feita também no seio das gestões municipais comprometidas com a revisão dos paradigmas de construção da política urbana, inicialmente de maneira tímida e, a partir de meados da década de 1980, cada vez mais sistêmica. Tratava-se, portanto, de uma trincheira dupla na disputa: por um lado, na esfera nacional, o movimento pela reforma urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, conforme relatado adiante. Por outro, os grupos que empunharam a bandeira da reforma urbana

¹Esta primeira parte do trabalho baseia-se no texto “Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação”, de minha autoria, publicado em BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). Plano diretor municipal: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

propuseram no nível local instrumentos que superassem a idéia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. Experiências como as AEIS, em Diadema, o PREZEIS, em Recife, e o Profavela, em Belo Horizonte, todas iniciadas na década de 1980 ou início dos anos 1990, estão entre os primeiros resultados práticos dessa nova abordagem.²

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo movimento nacional pela reforma urbana, que recebeu mais de 250 mil assinaturas, logrando sua inclusão no texto constitucional. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183).

No capítulo de política urbana da Constituição, estavam contidas propostas que procuravam viabilizar novos instrumentos urbanísticos de controle do uso do solo, para que se pudesse, entre outros objetivos, possibilitar o acesso a terra, democratizando o solo urbano. Após a aprovação da Constituição de 1988, a disputa pela renovação dos instrumentos de regulação urbanística, política urbana e planejamento territorial continuou percorrendo o caminho duplo das lutas em nível local e nacional.

Na frente de atuação local, o modelo descentralizador e municipalista adotado pela Constituição significou também uma maior autonomia para que os municípios construíssem seus próprios instrumentos de planejamento e gestão urbana.

Vários setores – agregados principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana – permaneceram na luta pela conclusão do processo, que era a regulamentação do capítulo de política urbana. Já em 1990, surge o Projeto de Lei 5.788/90, destinado a efetivar essa regulamentação. O PL 5.788/90 tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo intensamente discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade, ao qual nos referimos em seguida.³ No que diz respeito à política habitacional, em 1992 foi proposto via iniciativa popular o Projeto de Lei 2.710, que propunha a criação de um sistema nacional de política habitacional (CYMBALISTA; MOREIRA, 2006).

Os primeiros anos do século XXI marcaram um novo momento no progressivo movimento de construção de uma nova institucionalidade para as políticas urbana e habitacional no País. Em 2001, foi aprovada em nível federal a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, de caráter marcadamente progressista, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da

²Um balanço dessas primeiras experiências encontra-se em Mourad (2001). Sobre a experiência de Recife, ver Araújo (1994).

³Para uma análise do processo de tramitação do Estatuto da Cidade, ver Bassul (2005).

propriedade urbana, do direito à cidade, da gestão democrática das cidades. A produção técnica em torno do Estatuto foi efervescente, tanto do ponto de vista jurídico quanto do planejamento urbano, e a nova lei foi saudada como uma grande conquista por uma série de autores, técnicos e gestores comprometidos com a trajetória da reforma urbana.

A eleição de Lula para a Presidência em 2002 significou a continuidade da construção de uma institucionalidade para a política urbana no País, nos moldes propostos pelo campo da reforma urbana. Logo após a eleição, foi acionada uma equipe de transição, com a finalidade de desenhar estratégias de governo para o mandato que se iniciaria em 2003. O Projeto Moradia, construído pelo Instituto Cidadania⁴ em 2000, foi a principal base do trabalho que inspirou a equipe de transição acionada após a eleição, para desenhar as estratégias do mandato que se iniciaria no ano seguinte.⁵

Logo no início de 2003 foi implementado o Ministério das Cidades, seguindo as diretrizes propostas pela equipe de transição e atendendo a uma antiga demanda da articulação pela reforma urbana. Além da Secretaria Executiva, o Ministério abrange quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Transporte e Mobilidade e Programas Urbanos, esta última responsável pelas ações no campo da regulação do solo.

Enquanto o Ministério das Cidades é o órgão do Poder Executivo federal responsável pela construção da política urbana, o modelo participativo adotado pressupunha a existência de uma instância de gestão democrática dessa política, e a construção dessa instância foi logo colocada em curso. No segundo semestre de 2003 foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, precedida de conferências nos 27 estados e em milhares de municípios, resultando na eleição da primeira composição do Conselho das Cidades (ConCidades), que tomou posse em abril de 2004.⁶ Em 2005, as Conferências municipais, estaduais e nacional foram repetidas, e em 2007 a previsão é de que elas voltem a acontecer no segundo semestre.

Em seu modelo atual, o ConCidades é regulamentado pelo Decreto federal 5.790, de 25 de maio de 2006, que define suas atribuições e composição: 16 representantes do poder público federal, 9 representantes do poder público estadual, 12 representantes do poder público municipal, 23 representantes de movimentos populares, 8 representantes de entidades empresariais, 8 representantes de entidades de trabalhadores,

⁴Organização não-governamental baseada em São Paulo criada para amparar as propostas de governo do candidato Lula.

⁵"A transformação do problema da habitação numa prioridade nacional requer uma estrutura governamental capaz de formular a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo no sentido de implementar uma estratégia nacional para equacionar a questão urbana e habitacional no Brasil. Utilizando a estrutura administrativa da SEDU (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano), que seria extinta, o Ministério das Cidades e da Habitação teria um papel decisivo para articular política e tecnicamente a criação do Sistema Nacional de Habitação [...] No Sistema proposto, não caberia ao Ministério, em hipótese alguma, qualquer função executiva, uma vez que a execução dos programas e projetos deverá estar prioritariamente sob a responsabilidade de órgãos municipais, intermunicipais e, excepcionalmente, estaduais ou a agentes promotores públicos não estatais ou privados. Ao Ministério caberia sobretudo uma ação planejadora, normativa e articuladora, tendo a função de normatizar as ações governamentais nesta área, formular Planos Nacionais e criar um Sistema Permanente de Dados sobre a questão urbana e habitacional, capaz de permitir a obtenção de diagnósticos precisos." (INSTITUTO CIDADANIA, 2000, p.33).

⁶O ConCidades foi regulamentado pelo Decreto 5.031, de 2 de abril de 2004, que foi substituído pelo Decreto federal 5.790, de 25 de maio de 2006.

6 representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e 4 representantes de organizações não-governamentais. Além disso, têm-se 9 representantes dos governos estaduais e distrito federal na condição de observadores.

O ConCidades possui quatro comitês técnicos (habitação; saneamento ambiental; trânsito, transporte e mobilidade urbana; e planejamento e gestão do solo urbano), compostos pelos integrantes do conselho e coordenados pelos secretários que estão à frente das quatro secretarias nacionais. O ConCidades reúne-se a cada três meses, e emite resoluções que pretendem orientar a política urbana e os programas a ela relacionados. Ainda que não exista um consenso sobre o real poder das resoluções do ConCidades, muitas delas vêm produzindo impactos imediatos sobre as políticas realizadas nos municípios.⁷ Também o Ministério Público vem orientando sua atuação conforme as resoluções do ConCidades em vários estados. Além disso, o próprio Ministério das Cidades vem reiterando em suas ações as resoluções do ConCidades, o que reitera o seu poder. Por outro lado, existem também leituras que afirmam que as resoluções do ConCidades têm um caráter de simples recomendações, sem poder normativo. A regulamentação do ConCidades é uma das trincheiras de disputa, cujo resultado virá de embate de forças políticas que será travado pelos próximos anos.

Embora este texto dedique-se principalmente às políticas urbanas, é indispensável mencionar que a política habitacional tem sido outra frente nas disputas e inovações, que vem caminhando em paralelo às transformações na política urbana. Coroando mais de duas décadas de luta, outra das conquistas recentes foi a instauração do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), regulamentado pela Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, e pelo Decreto 5.796, de 6 de junho de 2006. Trata-se de demanda antiga dos movimentos de luta por moradia, e a aprovação da lei que regulamenta o sistema tem um significado histórico: pela primeira vez aprovou-se a criação de um fundo nacional a partir de um projeto de lei da iniciativa popular, contrariando interpretações que afirmavam não ser possível tal ação. O sistema regulamentado tem como peças-chave o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Conselho Gestor do Fundo. O Conselho Gestor é composto de 24 integrantes, sendo 50% representantes de diversas instâncias do governo federal e 50% da sociedade civil. Os representantes da sociedade civil são indicados pelo Conselho Nacional das Cidades, reforçando o papel daquela instância.

O caráter federativo do País, que após a Constituição atribuiu grandes responsabilidades e autonomia para os municípios, significa a necessidade de mudanças nas políticas locais. As transformações no campo nacional só se efetivam com a implementação de políticas correlatas no nível local. O SNHIS completa-se com a adesão de estados e municípios ao Sistema, que é feita mediante o cumprimento de algumas condições, principalmente a existência de um Plano Municipal (ou estadual) de Habitação e de uma instância participativa para a gestão da política, um Conselho Municipal (ou estadual) de Habitação.⁸ Em relação à política urbana, o Estatuto da Cidade e a

⁷É o caso das resoluções que estabelecem diretrizes para os processos participativos dos planos diretores (Resolução 25) e para seus conteúdos mínimos (Resolução 34), que vêm sendo seguidas por inúmeros municípios.

⁸Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, regulamentada pelo Decreto n.º 5.796, de 6 de junho de 2006.

Constituição redefiniram a função do Plano Diretor municipal, e certamente uma das fronteiras mais dinâmicas da reforma urbana neste início de século XXI vem sendo a intensa produção de planos diretores municipais, conforme tratamos a seguir.

2 A REGULAÇÃO URBANÍSTICA EM NÍVEL MUNICIPAL E O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Nas décadas de 1970 e 1980, o Plano Diretor foi em geral acionado na “lógica da falta”: era um rol dos investimentos em infra-estrutura ou equipamentos que faltavam para que determinada cidade atingisse um patamar adequado ou desejável de urbanização. Além disso, tratava-se de instrumento construído entre técnicos, pouco ou nada discutido pelos atores que usavam e produziam as cidades.

A somatória de propostas irrealizáveis com o descolamento em relação à agenda política e social das cidades e o desconhecimento generalizado do conteúdo dos planos diretores (até mesmo entre técnicos das próprias prefeituras que encomendavam os planos) resultaram no engavetamento da maior parte dos planos diretores das décadas de 1970 e 1980, e lançaram o instrumento no descrédito.⁹

A Constituição e o Estatuto da Cidade ressignificaram o instrumento, transformando o plano diretor na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local, como, por exemplo, a definição de critérios para o cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o plano diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. Para diferenciá-los dos prolixos planos diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de “planos diretores participativos” pelo Ministério das Cidades (BRASIL, 2006), ressaltando outra das principais apostas em torno do instrumento: no lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o plano diretor passa a ser uma peça política, democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo principalmente os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros – tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana.

Para amparar a construção dos Planos Diretores Participativos, a partir de 2004 o Ministério das Cidades construiu uma campanha nacional destinada a viabilizar a construção de processos democráticos nos municípios brasileiros que tinham a obrigação de fazê-los até outubro de 2006, conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade. As resoluções do Conselho Nacional das Cidades têm sido bastante utilizadas para orientar os processos nos municípios, em mais um sinal da importância política daquele conselho.

As ações do Ministério foram bastante bem-sucedidas na mobilização dos municípios para a elaboração dos planos diretores. Em novembro de 2006, dos 1.682 municípios que tinham a obrigação de elaborar seus planos diretores, 67,2% já haviam sido aprovados ou estavam em tramitação na Câmara Municipal; 11,6% encontravam-se em estágio final de elaboração no Executivo; 17,7% em etapas iniciais ou intermediárias no Executivo; e apenas

⁹Villaça (1998) é um dos autores que fazem essa crítica aos planos diretores tradicionais.

3,6% não haviam ainda iniciado o processo. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente “pegou”, dado relevante em um país com tantas leis que “não pegam”, como o Brasil. Neste caso específico, o notável esforço empenhado pelos grupos envolvidos com a agenda da reforma urbana nesses últimos anos claramente produziu efeitos no sentido de reverberar e resultar em processos em centenas de municípios, abrindo assim inúmeras novas trincheiras para a disputa em torno da política urbana e da regulação da terra nos municípios. Cumprida esta etapa, que capturou parte significativa da capacidade crítica e propositiva do movimento pela reforma urbana, o prazo final dado pelo Estatuto da Cidade pode também ser visto como momento de uma mudança de horizontes, rumo a um movimento mais avaliativo do que propositivo, de balanço das experiências recentes.

3 QUESTÕES A OBSERVAR NO ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES

Os parágrafos acima articulam, sem dúvida, um discurso de legitimação das lutas das duas últimas décadas em prol da reformulação do marco da política urbana no Brasil, aliás bastante bem-sucedido do ponto de vista institucional. Em um intervalo temporal relativamente curto, a agenda da reforma urbana mudou de escala: de um discurso periférico (ainda que aguçado), passou ao centro da política urbana nacional.

Por outro lado, sabemos que as mudanças institucionais e as inovações do ponto de vista técnico são condições necessárias, mas não suficientes, para transformar a dramática realidade territorial das nossas cidades. Até que ponto a agenda nacional significou mudanças na estrutura administrativa dos municípios? Para além das leis e da institucionalidade, não podemos deixar de investigar até que ponto as novas políticas são capazes de interferir nas condições reais de vida da população, principalmente dos mais pobres. Até que ponto os novos instrumentos são capazes de combater os perversos processos de segregação, de irregularidade e de periferização?

Avançar nessas questões é um desafio em aberto, dado que não podemos perder de vista que, para o metabolismo das cidades, a meia década de vigência do Estatuto da Cidade é um tempo ainda muito curto para verificarmos esse tipo de transformação em muitos aspectos.

Em que pese a questão temporal, temos um significativo acervo de experiências de aplicação dos preceitos constitucionais em nível local por meio dos planos diretores, que renderá estudos por vários anos. De que forma as novas possibilidades técnicas e políticas combinaram-se com as condicionantes, as potencialidades e os obstáculos preexistentes, no nível local, nos processos e resultados desses planos diretores? Que territorialidade resulta dessa combinação?

Não pretendo responder aqui a perguntas irrespondíveis como essas, mas, sim, sugerir algumas linhas de trabalho que podem ser seguidas, para que, a médio prazo, aumente a nossa capacidade de respondê-las. Dentre muitas outras possibilidades, identifique as que se seguem.

A gestão democrática da política urbana

Os primeiros resultados produzidos pelo Estatuto da Cidade na política urbana municipal foram principalmente defensivos. Uma vez que a Constituição e o Estatuto da Cidade regulamentaram a “gestão democrática da cidade” como uma das diretrizes a serem seguidas pela União, estados e municípios na condução da política urbana, processos de planejamento construídos entre quatro paredes e sem o envolvimento da população puderam ser considerados ilegais. O caso mais conhecido é o de Fortaleza-CE, onde, em 2004, uma ampla campanha popular composta de várias frentes de ação, entre elas uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público Federal, logrou interromper a tramitação de um plano diretor feito sem participação popular. Em vários outros municípios ocorreram processos semelhantes, mais ou menos bem-sucedidos, mas o fato é que a diretriz da gestão democrática da cidade foi incorporada como instrumento da luta social.

Mais complexo é avaliar o quanto a diretriz da gestão democrática da cidade é capaz de operar “no ataque”, viabilizando a redistribuição de renda e de território e combatendo a segregação, não como “tempero”, mas como “essência” do planejamento territorial, como bem adverte Marcelo Lopes de Souza (2005).

A Resolução 25 do ConCidades estabelece uma série de diretrizes necessárias para um plano diretor ser efetivamente considerado participativo, apostando que processos mais democráticos resultam em cidades mais democráticas. Nesse sentido, uma série de inovações foi realizada nos processos de construção dos planos diretores: a coordenação dos processos incluiu representantes de vários segmentos da sociedade civil, deixando de ser prerrogativa exclusiva do governo municipal; antes da elaboração de propostas, as comunidades e grupos sociais foram ouvidos e participaram da construção de uma leitura da realidade local que fundamentaria as propostas; os processos de deliberação sobre o texto final do plano passaram por discussões também participativas, por meio de fóruns, congressos ou conferências públicas.¹⁰

Além da participação da população em todas as etapas dos planos diretores, a gestão democrática é também necessária na sua implementação e no seu monitoramento, de forma que os próprios planos diretores devem explicitar a forma como isso acontecerá no município. Foram inúmeros os “Conselhos da Cidade”, “Conselhos de Desenvolvimento Urbano”, “Conselhos de Planejamento Urbano” criados nos últimos anos no contexto da construção de planos diretores nos municípios. Prover esses conselhos de recursos, de poder deliberativo real, de infra-estrutura logística é um dos desafios. A implementação desses conselhos deve ser acompanhada nos próximos anos, para checar o alcance e os desafios dessa aposta na gestão participativa.

Os desafios para o efetivo funcionamento desses conselhos são muitos, conforme já tratei em trabalho específico (CYMBALISTA, 2000, CYMBALISTA, 2001). Alguns municípios contam com conselhos de desenvolvimento urbano ou de política urbana funcionando há anos, em alguns casos com experiências interessantes de se

¹⁰Inicia-se também a produção bibliográfica que documenta esses processos. Destaco: Souza (2007) e Baltrusis (2007). Checar também o Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos do Ministério das Cidades (BRASIL).

analisar.¹¹ É o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) de Recife, que existe desde 1992 e em alguns momentos teve atuação expressiva no debate público na cidade. Em 2001, após a discussão de um diagnóstico realizado pela Secretaria de Planejamento, o CDU emitiu uma deliberação que impedia a aprovação de novos edifícios em 12 bairros da cidade cuja infra-estrutura encontrava-se saturada e que vinham despertando muita cobiça do mercado imobiliário. A resolução dava um prazo para o Executivo emitir uma lei que regulamentasse a questão, o que foi efetivamente feito, resultando na Lei Municipal 16.719/2001, conhecida como a Lei da Área de Reestruturação Urbana (ARU), que fixa gabaritos para a edificação em altura nesses bairros. Outro exemplo de conselho de desenvolvimento urbano com trajetória já bastante consolidada é o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) de Belo Horizonte, instituído em 1996 e que vem sendo a instância responsável pela convocação de conferências de política urbana, processo de balanço e discussão pública da política urbana na cidade, que pode apontar para alterações nas normas de planejamento da cidade. A primeira conferência de política urbana, realizada em 1999, propôs ajustes no plano diretor e na lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, que foram efetivamente encaminhados.

A mudança de escala do debate em torno da política urbana significou um amplo processo de capacitação, tanto no corpo técnico das prefeituras quanto entre técnicos e lideranças sociais. Devemos também atentar para o impacto desse processo de capacitação na política e na administração local, pois a recente onda de planos diretores tem um significado de *formação de quadros* nos municípios, que compreendem de forma politizada as questões territoriais. O número de pessoas que compreende e discute a questão urbana de forma politizada é atualmente muitas vezes maior do que há alguns anos, corpo qualificado em ações de capacitação e treinamento, mas principalmente capacitado pela necessidade de aprendizado para dar conta dos desafios práticos da participação nos processos. Tais quadros possivelmente influenciarão por vários anos o debate em torno da política territorial local.

Lugares para os pobres

Provavelmente a principal **das** trincheiras da batalha da reforma urbana seja a busca por responder ao desafio de melhorar a localização dos pobres nas cidades e suas condições de vida. Com algumas exceções, determinadas por condicionantes locais, a regra nas cidades brasileiras tem sido a eterna expulsão dos mais pobres rumo às periferias distantes e desequipadas, por vezes explicitamente desalojados pelo poder público de locais mais centrais e infra-estruturados.¹²

Outras vezes são as dinâmicas imobiliárias que promovem a expulsão, com a valorização dos preços da terra dos locais mais bem situados ou nas fronteiras de expansão imobiliária, resultando, ao longo do tempo, na expulsão dos mais pobres pelos mecanismos

¹¹São poucos os artigos que problematizam o funcionamento de conselhos específicos, dentre os quais destaco Pereira (2002).

¹²Essa expulsão diretamente promovida pelo Estado vem sendo apontada por vários trabalhos, em sua modalidade mais violenta, a exemplo do de Fix (2001). Wilderode (1997) mostra uma versão menos explícita desses processos de expulsão, com resultados igualmente perversos, a partir do instrumento das operações interligadas.

de mercado, em processos conhecidos como *gentrificação*. Em alguns casos, como na requalificação do Pelourinho em Salvador, o Estado entra em processos de renovação urbana como verdadeiro *player* do mercado, comprando edifícios com o intuito da criação de paisagens mais adequadas a um turismo que se utiliza da urbanidade como cenário a ser usufruído por aqueles que têm possibilidade de consumi-lo (NOBRE, 2003).

Do ponto de vista da prevenção desse tipo de ação, a Constituição e as diretrizes do Estatuto da Cidade deram instrumentos de combate a ações públicas ostensivamente dedicadas à expulsão ou à *gentrificação*. A própria idéia do *direito à gestão democrática das cidades* é um conceito jurídico baseado em diretriz do Estatuto da Cidade, que fundamenta o direito dos mais pobres de ficarem em áreas centrais e providas de infraestrutura nas cidades, à medida que rejeita projetos urbanísticos que não incluam os grupos envolvidos. Tal conceito foi acionado, por exemplo, pela Relatoria Nacional pelo Direito à Moradia, em missão a Salvador, em repúdio a deslocamentos forçados no Pelourinho, e pelo Fórum Centro Vivo, para denunciar despejos em áreas centrais de São Paulo (SAULE JR.; CARDOSO, 2005; FÓRUM CENTRO VIVO, 2006).

Para além das ações defensivas, alguns instrumentos especificamente voltados para a indução de moradia de interesse social em áreas providas de infra-estrutura vêm sendo testados nos municípios brasileiros, não no sentido de proteger as comunidades vulneráveis de ações públicas excludentes, mas, ao contrário, de amparar políticas públicas de indução do povoamento ou repovoamento das áreas providas de infra-estrutura pelas camadas de baixa renda.

Dentre as apostas da reforma urbana, sobressai o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas desocupadas, perímetros demarcados no zoneamento da cidade que devem ser ocupados prioritariamente para a habitação de baixa renda.¹³ O já mencionado caso de Diadema, que se iniciou na primeira metade da década de 1990, é a mais antiga experiência de ZEIS de áreas desocupadas no País (nos municípios denominadas AEIS) e uma das poucas que foram sistematizadas e avaliadas. Os estudos revelam que o instrumento, articulado a uma política habitacional eficiente e progressista, logrou baixar os preços da terra em um primeiro momento e viabilizar significativo número de unidades habitacionais, tendo até mesmo impacto positivo sobre as áreas de proteção aos mananciais do município, que, menos pressionadas pela demanda dos mais pobres, permaneceram razoavelmente preservadas após a implementação das AEIS. Por outro lado, os estudos revelam também as dificuldades relacionadas à implementação do instrumento: em alguns anos, a escassez de áreas e a experiência dos atores do mercado imobiliário fizeram com que os preços subissem novamente; uma série de empreendimentos em AEIS apresenta baixa qualidade urbanística, pouco se diferenciando dos bairros ao seu redor. Por fim, a avaliação mais recente da prefeitura é que a própria disponibilidade de terras desocupadas esgotou-se em Diadema, um dos municípios mais densos do País, ensinando-nos que não há instrumento perene, por mais democrático que seja.

¹³Outra variante do mesmo instrumento são as ZEIS demarcadas sobre áreas já ocupadas com favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares, que facilitam posteriores trabalhos de urbanização e regularização, instrumento que será tratado a seguir.

Tais alertas devem ser levados em conta para o monitoramento do impacto das AEIS de áreas desocupadas que vêm sendo propostas no contexto dos recentes planos diretores, em municípios tão diversos quanto Santo André, São Paulo, Catanduva, Fortaleza, Salvador, entre muitos outros.¹⁴ O maior desafio antecede todos esses: tirar as AEIS de áreas desocupadas do papel e fazer com que os perímetros delimitados em lei sejam efetivamente incorporados a uma política habitacional municipal está se revelando uma tarefa bastante difícil, principalmente em municípios mais populosos e que têm preços de terra mais altos.

Patrimônio Histórico e Cultural

Um dos aspectos que merecem atenção na trajetória recente do planejamento urbano municipal são as relações entre a política territorial e a preservação do patrimônio histórico e cultural. Desde a década de 1970, vêm sendo criados nos municípios departamentos e conselhos de preservação do patrimônio histórico, que carregam ainda hoje, bastante presente, a herança que vem de décadas anteriores, que considera o técnico de patrimônio como o profissional especializado, ator por excelência capaz de interpretar o território e identificar os imóveis ou áreas de especial valor histórico e responsáveis pelo encaminhamento de processos de inventariamento e tombamento desses imóveis.

A Constituição de 1988 significou um divisor de águas nessa área. Ela atribuiu aos municípios a competência para lidar com os assuntos de interesse local, abrindo espaços para políticas mais assertivas de preservação do patrimônio de caráter local. Além de aumentar a autonomia municipal, a Constituição ampliou o espaço dos cidadãos para interferirem nos processos de tombamento.¹⁵ Relaciona-se a isso um movimento de abertura cada vez maior dos conselhos municipais de patrimônio a segmentos mais diversificados da sociedade civil.¹⁶ Ainda que o processo tenha sido positivo no sentido de democratizar e diversificar a questão da preservação, novos desafios se impuseram. Os órgãos e técnicos responsáveis têm sido submetidos a uma carga cada vez maior de demandas vindas de todos os segmentos da sociedade, que identifica imóveis ameaçados, às quais devem responder. Tais técnicos – em geral poucos em cada município – passaram de uma posição de identificação a uma posição “de balcão”, respondendo às demandas e agindo como salvaguardas de imóveis ameaçados e, em geral, sempre “correndo atrás do prejuízo”, perdendo capacidade de planejamento.

A recente geração de planos diretores é possivelmente uma das maiores novidades recentes em termos de gestão do patrimônio no nível municipal, em vários casos retirando o debate em torno da preservação de uma situação de salvaguarda de imóveis ameaçados, rumo a ações mais prospectivas.

¹⁴Um trabalho que levanta uma série de questões a serem observadas ao se analisar a ZEIS é o de Ferreira e Matusuke (2007). Sobre o caso de Diadema, ver Tsukumo (2002).

¹⁵Constituição Federal, art. 216: “§1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. / §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” [grifos meus].

¹⁶Um exemplo disso é o texto de Jesus e Lott (2005) que trata da trajetória de consolidação do Conselho Deliberativo de Patrimônio Cultural de Belo Horizonte-MG.

Em muitos municípios, as reuniões de leitura da realidade tiveram foco específico na identificação de bens relevantes para a preservação, não mais como uma temática de especialistas, mas em discussões mais amplas. Em muitos municípios, as questões relacionadas à preservação tiveram tratamento diferenciado nos planos.

É o caso de Mariana-MG, município tombado pelo governo federal desde a década de 1930, que até o início do século XXI não possuía uma regulamentação de uso e ocupação do solo, pois pretensamente o IPHAN era o órgão regulador em todo o município. Nesse município, o Plano Diretor significou a consolidação de um perímetro específico – correspondente ao centro histórico, que sedia a maior parte do patrimônio edificado relevante para a preservação intensiva – onde a preservação do patrimônio permanece sob a gestão do IPHAN, mas prevendo uma participação também do município. A partir do Plano, a Prefeitura assumiu a regulação do uso do solo no restante do seu território (CYMBALISTA; CARDOSO, 2006).

No município vizinho de Ouro Preto, o processo de construção do Plano Diretor teve como uma de suas prioridades algo distinto: permitir ao poder local uma integração maior com o IPHAN nos processos de planejamento e gestão do patrimônio histórico da cidade, com o desenho de processos e instâncias compartilhadas de gestão do patrimônio, incluindo o IPHAN, o órgão estadual de preservação do patrimônio (IPEHA) e Prefeitura, e sua integração no conjunto das ações da Prefeitura (BHERING, 2005).

É interessante mostrar que cidades vizinhas e com um diagnóstico semelhante – a excessiva “federalização” da gestão do patrimônio, intervindo no conjunto da gestão territorial do município – resultaram em focos diferentes nos planos diretores: em Mariana, o de discernir mais claramente as funções do IPHAN e as da Prefeitura; em Ouro Preto, o de integrar as ações. Mais do que revelar escolhas “certas” ou “erradas”, tais especificidades apontam demandas distintas e estágios diferentes de legitimação dos órgãos municipais de planejamento frente às questões do patrimônio, e a implementação desses planos diretores merece ser acompanhada.

Em municípios menos estratégicos para as esferas federal e estaduais de preservação, o Plano Diretor pode até mesmo alavancar discussões públicas sobre o patrimônio de caráter local. Em Araraquara, o plano diretor aprovado em 2006 instituiu um “Zoneamento Cultural”, que procura inserir na lógica do planejamento do município as questões referentes à memória e à percepção da cidade por parte do usuário, introduzindo, por exemplo, restrições à edificação para a preservação de paisagens (FALCOSKI, 2007). Em Diadema-SP, a “preservação da memória histórica e cultural” corresponde a uma dentre cinco funções sociais da cidade que o plano estabelece.¹⁷ Para efetivar essa diretriz, o plano diretor instituiu a categoria dos Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural (IPHAC), tendo em vista sua relevância para a memória ou paisagem da cidade e a necessidade de sua preservação, prevendo a possibilidade de transferência de potencial construtivo de imóveis a serem preservados (potencial construtivo a ser exercido nas áreas adensáveis do município) e sobre os quais

¹⁷Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), art. 2.º.

incide a possibilidade de direito de preempção por parte do município.¹⁸ O Plano não apenas institui a categoria dos imóveis a serem preservados, mas chega a arrolá-los em anexo, um a um.¹⁹

Certamente os exemplos são muitos. Cabem estudos e pesquisas focados nessa questão: em que medida o patrimônio identificado ou preservado nesses processos difere das ações tradicionais de preservação, que foram, historicamente, altamente seletivas e pouco ou nada priorizaram a preservação da memória de grupos populares ou tradicionais? Ainda mais relevante: o reconhecimento de padrões tradicionais, não-brancos, de organização territorial pode ser assumido com maior radicalidade, de forma a influenciar o todo do planejamento territorial e seus instrumentos? Nesse sentido, observar a implementação do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, no alto Rio Negro-AM, de população basicamente indígena, pode ser bastante estratégico. O plano procurou reconhecer as especificidades da organização territorial dos índios como elemento de construção do plano diretor participativo do município. Como resultado do processo, foi adotado, por exemplo, um sistema descentralizado de planejamento de gestão territorial que resultou na criação de regiões administrativas baseadas na própria distribuição dos diferentes grupos indígenas no território: Hiniáli, Tiquié, Xié, Papuri, além da região Táwa, que significa “cidade” na língua Nheengatu e designa a sede urbana do município. Tais regiões deverão construir planos diretores regionais, e as especificidades de cada grupo podem influenciar no desenho desses planos (NAKANO; COMARU, 2007).

O legislativo municipal e a política urbana

Até o presente momento, o foco principal no processo de construção dos planos diretores tem sido o Poder Executivo, que é o responsável pela sua elaboração. A informação circulou bem menos no que diz respeito à tramitação desses planos nas Câmaras de Vereadores.

Historicamente, as câmaras dos vereadores são os espaços políticos de aprovação e modificação das leis de regulação urbanística, principalmente as leis de zoneamento, e são muitas as histórias de corrupção, negociatas e tráfico de influência no Poder Legislativo envolvendo mudanças de usos, alterações de índices urbanísticos e ampliações de perímetros urbanos.

Nos processos recentes, a passagem dos planos diretores pelo Legislativo tem apresentado significados diversos. No município de São Paulo, a chegada do plano diretor à Câmara dos Vereadores significou a inclusão de novos segmentos sociais no debate e uma ampliação da participação popular no plano, resultando na inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra, como a ampliação de áreas destinadas às ZEIS. Ainda assim, parte dos vereadores tentou reproduzir as velhas práticas clientelistas e buscou a aprovação, “por debaixo do pano”, de uma série de emendas que favoreciam proprietários urbanos específicos (BONDUKI, 2007). Outro exemplo é o de Sorocaba-SP, onde foram propostas 135 emendas ao plano diretor pelos vereadores, das quais

¹⁸Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), arts. 14; 30-32; 62; 95.

¹⁹Plano Diretor de Diadema (Lei municipal 161/2002), anexo 2.

61 foram aprovadas, a maior parte delas alterando usos e parâmetros para áreas específicas da cidade, mostrando que o Legislativo reluta em abrir mão do controle sobre as alterações pontuais nos parâmetros urbanísticos (SANTORO; CYMBALISTA; NAKASHIMA, 2007).

Esses apontamentos mostram que é necessário aumentar o monitoramento dos planos diretores após seu encaminhamento às câmaras dos vereadores, pois a responsabilidade do Legislativo sobre a aprovação e posterior revisão é bastante grande. Além dos pontos desenvolvidos acima, a recente leva de planos diretores suscita muitas outras questões, que podem e devem ser desenvolvidas em pesquisas futuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o caso de encerrar este texto com um tom por demais otimista. Assim como vêm trazendo inovações, os últimos anos da política urbana têm também revelado a alta capacidade de adaptação dos esquemas tecnocráticos e clientelistas, mesmo em um contexto democrático. Este texto não está especificamente focado nessas forças, e serão necessários ainda muitos estudos para identificar como elas articularam-se nos novos processos. Mas a própria disposição de uma série desses atores em defender suas posições e disputar em público em torno da regulação urbanística e do planejamento urbano é sinal de que algo mudou também entre eles.

Mesmo identificando grandes problemas, reconhecendo limites, levando em conta as dificuldades de todas as ordens enfrentadas pelos municípios e pelo governo federal para levar adiante políticas de democratização do planejamento e da gestão urbana, parece-me difícil negar que os anos recentes têm sido de intensa experimentação em busca da efetivação das novas potencialidades permitidas pela Constituição e pelo Estatuto da Cidade. Quais conquistas foram atingidas por essas inúmeras experiências é uma pergunta em grande medida em aberto.

Dessa forma, este artigo assume uma posição clara em relação à pergunta básica desta publicação: os recentes eventos relacionados ao planejamento e à política urbana significam, sim, transformações nas formas de gestão das cidades brasileiras. Esta afirmação é defendida aqui com o relato da história recente das transformações institucionais e regulatórias, sustentado por um arranjo inédito de atores sociais que vêm interferindo no desenho das políticas e do marco legislativo. De uma temática de tratamento eminentemente técnico pelo poder público, a questão urbana foi reconhecida como espaço de reprodução de desigualdades e, por isso mesmo, objeto de disputas que pressupõe uma estrutura institucional e política para seu enfrentamento. Mudou o jogo, e mudaram também os jogadores, com a inclusão de segmentos anteriormente alijados do debate.

A posição bastante desvantajosa por parte dos planejadores para lidar com os desafios das cidades brasileiras (mesmo com atores sociais, hipóteses e instrumentos renovados) é também um dado. Mas não convém tratar esta situação como “mais do mesmo”: mudaram os processos de urbanização, mudaram as apostas do planejamento territorial, mudou a moldura institucional. Considerar tais transformações “cosméticas” ou “irrelevantes” é desconsiderar a luta de milhares de pessoas de vários segmentos

sociais que, oprimidas ou inconformadas com a dramática situação de desigualdades expressas no território, vêm transformando suas experiências em ação – ação nada desprezível em sua capacidade de criação de institucionalidades.

Cabe aqui um pequeno diálogo com alguns autores. Souza (2005) considera – com bastante razão – um otimismo excessivo a idéia de que os processos participativos estariam se disseminando e redefinindo a política urbana nos diferentes locais, com base em exemplos provenientes de grandes cidades nas décadas de 1990 e início do século XXI. A mudança na escala e as transformações qualitativas nos processos introduzidas pelo Ministério das Cidades e pelo ConCidades, principalmente relacionados à campanha dos planos diretores participativos, faz-me perguntar se a assertiva continua válida após a experiência dos anos 2005 e 2006 (ainda que todas as questões despertadas pelo autor em busca de processos participativos de qualidade sejam inteiramente válidas).

Está aqui em questão um debate até mesmo teórico: de que é feito nosso mundo e nossa sociedade? De atores, instituições, trajetórias, sofrimentos? Ou de estruturas abstratas, de conceitos como desigualdade, exclusão, segregação? Explicando-me melhor: são as pessoas, as instituições e sua ação os criadores das desigualdades, da exclusão? Ou a engrenagem funcionaria no sentido inverso – seriam as categorias como a desigualdade, a exclusão, a segregação os criadores do mundo em que vivemos? Se, como eu, o leitor acreditar na primeira hipótese (não vejo como acreditar em conceitos que, por si sós, criam realidades, a não ser que sejam manipulados pelas pessoas e suas instituições), deverá levar a sério os eventos recentes da política territorial como fato histórico e social e como objeto de estudo – ainda que as reais desigualdades não estejam nem de perto abaladas. Palavras como exclusão, segregação, desigualdade são conceitos que podem nos ajudar a *explicar* as nossas cidades, mas para efetivamente *entendê-las* é necessário ir além dos conceitos e compreender a forma como se dão os arranjos de atores sociais e como as instituições se instalam nas cidades e desenham estratégias para sua sobrevivência no território ou para o domínio dele. Estas vêm mudando, e muito.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adelmo. O PREZEIS enquanto instrumento de regulação urbanística. **Proposta:** Experiências em Educação Popular, Rio de Janeiro: FASE, n.62, p.60-62, set. 1994.

BALTRUSIS, Nelson. Plano Diretor de Diadema 2001: uma breve avaliação. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade:** quem ganhou? quem perdeu? Brasília: Senado Federal, 2005.

BHERING, Iracema de Abreu Generoso. A gestão do patrimônio histórico: uma avaliação a partir do processo de elaboração da legislação urbanística de Ouro Preto. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais.** Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

BONDUKI, Nabil. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais:** novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Estágio de elaboração dos planos diretores participativos municipais**. Nov. 2006. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/AndamentoPDPs_%20novembro2006.pdf

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Experiências planos diretores**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo/index.php?option=com_content&task=section&id=12&Itemid=8

CYMBALISTA, Renato. **Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000 (Cadernos Pólis, 1).

CYMBALISTA, Renato. Conselhos de habitação e desenvolvimento urbano no Brasil: desafios de um modelo em construção. In: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2001, Campinas. **Anais**. Campinas: PUCCAMP: Lincoln Institute of Land Policy: Instituto Pólis, 2001. 1 CD-ROM.

CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patricia M.; NAKASHIMA, Rosemeire. Sistematização do Plano Diretor de Mariana. 2006. In: BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo: experiências de PDPs**. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/Sistematizacao%20do%20Plano%20Diretor%20de%20Mariana_MG.pdf

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás A. Política habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. In: GARCÉS DURAN, Mario. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ed., 2006. p.237-257.

FALCOSKI, Luiz A. N. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Araraquara: instrumentos urbanísticos inovadores e agenda para uma cidade sustentável. In: BUENO, Laura Machado de M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

FERREIRA João Setti W.; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de zonas especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Plano diretor municipal: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCCAMP, 2007.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão**. São Paulo: Boitempo, 2001.

FÓRUM CENTRO VIVO. **Violações dos direitos humanos no centro de São Paulo**: propostas e reivindicações para políticas públicas - dossiê de denúncia. São Paulo, 2006.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto moradia**. São Paulo, 2000.

JESUS, Cláudio Roberto; LOTT, Wanessa Pires. Espaços públicos democráticos e a construção de uma nova (?) esfera de negociação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

MOURAD, Laila Nazem. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - PUCCAMP.

NAKANO, Anderson Kazuo; COMARU, Francisco de Assis. São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial num município indígena da Amazônia. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. **Anais**. Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.

NOBRE, Eduardo A. C. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e 'gentrificação' no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte: ANPUR, 2003. 1 CD-ROM.

PEREIRA, Maria de Lourdes D. As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana: o conselho de política urbana de

Belo Horizonte como estudo de caso. In: ALFONSIN, Betânia et al. (Org.). **II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: avaliando o Estatuto da Cidade**: anais. Porto Alegre: Escola Superior de Direito Municipal, 2002. p.293-312.

ROLNIK, Raquel. Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Polis, 1997. p.7-9. (Publicações Pólis, 29).

SANTORO, Paula F.; CYMBALISTA, Renato; NAKASHIMA, Rosemeire. Plano Diretor de Sorocaba: um olhar sobre os atores e a auto-aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte: Forum, v.6, n.31, p.92-103, jan./fev. 2007.

SAULE JR., Nelson; CARDOSO, Patricia de Menezes. **O direito à moradia no Brasil**: violações, práticas positivas e recomendações ao governo brasileiro. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_166.pdf

SOUZA, Claudia Virginia C. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores. In: BUENO, Laura M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Planos diretores municipais**: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Anna Blume: Instituto Pólis: PUCAMP, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes. De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004). In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais**. Salvador: ANPUR, 2005. 1 CD-ROM.

TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **Produção de habitações em áreas especiais de interesse social (AEIS)**: o caso do município de Diadema–SP. São Paulo, 2002. Trabalho final de graduação apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

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

WILDERODE, Daniel. Operações interligadas: engessando a perna de pau. In ROLNIK, Renato; CYMBALISTA, Raquel (Org.). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997. p.43-55.(Publicações Pólis, 29).