

ENTRADAS E BANDEIRAS:
O NOVO PROCESSO DE COLONIZAÇÃO DEMOCRÁTICA A PARTIR DO
IMPERATIVO CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO URBANO

Wilson Madeira Filho

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Luiz Cláudio Moreira Gomes

Professor substituto da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF

Resumo: Ao inserir no âmbito constitucional a obrigatoriedade dos planos diretores participativos, a CF/88 atuou tanto no sentido de atualizar uma gestão integrada entre os entes federativos, com destaque para o Município, como indicou uma metodologia forçosamente democrática. Tal imperativo implica em pelo menos três importantes desdobramentos: 1) o foco no Município, enquanto ente federativo crucial e determinante para uma atualização das políticas públicas, convalidando o interesse local como mola mestra para a efetividade dos projetos de desenvolvimento urbano; 2) um salto qualitativo no ideal de gestão pública, passando a União a estipular critérios gerais a serem aferidos segundo uma metodologia expressa – o que implica em trazer para a legislação uma outra dicção, próxima dos modelos empresariais; 3) a utilização das ferramentas democráticas para promover uma participação mais ampla dos cidadãos, mobilizando uma transformação política, que implica em alterar a cidadania tutelada por uma cidadania ativa e, via de consequência, criar condições para a formação de um controle público voluntário da gestão.

A participação em projetos de elaboração de planos diretores participativos no Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, região considerada como “bolsão de miséria” pelo Governo Federal, permitiu trazer exemplos desses novos desafios, apontando para sucessos e paradoxos desse processo.

Palavras-chave: ESTATUTO DA CIDADE. PLANO DIRETOR. GESTÃO DEMOCRÁTICA.

Introdução

O art. 23, da CF/ 1988, preceitua que compete ao Município, juntamente com a União, os Estados e o Distrito Federal, zelar pela conservação do patrimônio público; proteger as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora.

Por outro lado, em seu art. 30, a CF/88, dispõe que o Município ostenta competência exclusiva para legislar em assuntos de interesse local.

Dentre os inúmeros instrumentos jurídicos disponíveis para que o Município na qualidade de ente federativo desempenhe suas atribuições, o Plano Diretor se apresenta como aquele de maior relevo para se levar a efeito o desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor encontra-se previsto no § 1º, do art. 182, da CF/88 e regulamentado nos arts. 39 *usque* 42, da Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), sendo instrumento principal para o planejamento urbano por definir a política de desenvolvimento e expansão urbana.

Ao inserir no âmbito constitucional o Plano Diretor no capítulo relativo à política urbana, a CF/88, procedeu a revalorização da prática do planejamento urbano no Brasil, que foi ainda mais evidenciada com o advento do Estatuto da Cidade, que principalmente através da figura do Plano Diretor Participativo, fortaleceu o ativismo democrático, onde se buscou o fortalecimento da participação popular, para que se possa chegar ao entendimento de que a cidade pertence indistintamente à todos os cidadãos e não apenas aos técnicos e burocratas.

O Plano Diretor passou a ser encarado como instrumento capaz de viabilizar a reforma urbana e promover o desenvolvimento, inclusive para Municípios de pequeno e médio porte como o de Miracema no Estado do Rio de Janeiro.

Até o advento da CF/88, sob o prisma jurídico não era obrigatória a elaboração do Plano Diretor. O texto constitucional, não só determinou a obrigatoriedade da confecção de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 mil habitantes, como também determinou que a elaboração dos mesmos não poderá prescindir da participação popular na forma o inc. XII, do art. 29, fazendo emergir uma nova forma normativa, ainda pouco estudada como instrumento de participação popular na construção da

cidadania ativa, em detrimento a “cidadania tutelada” ou “Estadania”, onde o Estado é o grande tutor do “agir” cidadão.

Ora, ao inserir no âmbito constitucional a obrigatoriedade dos planos diretores participativos, a CF/88 atuou tanto no sentido de atualizar uma gestão integrada entre os entes federativos, com destaque para o Município, como indicou uma metodologia forçosamente democrática. Tal imperativo implica em pelo menos três importantes desdobramentos: 1) o foco no Município, enquanto ente federativo crucial e determinante para uma atualização das políticas públicas, convalidando o interesse local como mola mestra para a efetividade dos projetos de desenvolvimento urbano; 2) um salto qualitativo no ideal de gestão pública, passando a União a estipular critérios gerais a serem aferidos segundo uma metodologia expressa – o que implica em trazer para a legislação uma outra dicção, próxima dos modelos empresariais; 3) a utilização das ferramentas democráticas para promover uma participação mais ampla dos cidadãos, mobilizando uma transformação política, que implica em alterar a cidadania tutelada por uma cidadania ativa e, via de consequência, criar condições para a formação de um controle público voluntário da gestão.

A participação dos autores em projetos de elaboração de planos diretores participativos no Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, região considerada como “bolsão de miséria” pelo Governo Federal, permitiu apontar, no correr do presente trabalho, exemplos desses novos desafios, sublinhando sucessos e paradoxos desse processo.

1. Agir local

O lema ambiental “Pensar globalmente, agir localmente” avançou pelas metodologias multidisciplinares e hoje serve para referendar ações em diferenciados campos, como o do planejamento urbano territorial. Não fosse também a compreensão de ambiente tomada já em sentido complexo e impossível afastar direito urbanístico de direito ambiental, sendo aquele uma espécie deste.

Todavia, a tradição democrática dos Municípios brasileiros sempre demonstrou um caráter muito mais centralizador e conivente aos interesses particulares do que a expressão da participação popular e do interesse coletivo. Essas características históricas consagram o quadro social de injustiça das nossas cidades, onde a necessária

implementação de políticas públicas se dá, muitas das vezes, de forma verticalizada, ineficiente e inadequada à realidade local, em decorrência dessa tradição. A reversão desse quadro requer observar caminhos que possibilitem a efetividade das políticas públicas e não sua mera existência; e requer formas que as viabilizem dentro do contexto local que serão implementadas em sincronia com o regional, o nacional e o global.

Vale dizer, o Município, face à nova estratégia de controle democrático, torna-se a cadeia final de um processo de aferição de políticas, buscando tornar eficazes os empreendimentos públicos e mesmo avançar numa retomada estatal, ao fornecer instrumentos para que o Poder Público municipal, por sua vez, intervenha no ordenamento territorial. Trata-se de um processo civilizatório que retoma ideais iluministas de colonização, ou ao menos se parenta estrategicamente com eles, fazendo da globalização democrática uma bandeira humanitária e da superação da dramaticidade social um incentivo teleológico.

O Município deixa de ser o ente federativo tímido e dependente, passando a atuar sob a égide da performance e da eficiência empresariais, julgados seus exercícios agora a partir de metas e objetivos alcançados e da capacidade de auto-sustentabilidade de seus programas e projetos. Essa *Nova Atlântida* a um tempo expandida – enquanto modelo - e multiplicada – afinal cada cidade torna-se o referencial de um novo início dos tempos – caracteriza bem o resgate do racionalismo gestor, conforme apontado por Rouanet (1987), em mais uma etapa de um projeto que remonta a Erasmus e aos debates sobre o papel da ciência nos primórdios do século XVI.

O Município, e mais ainda, o munícipe, encontra-se numa situação ímpar, de ser focado como o centro da ação universal, a partir da qual a realidade se constrói e recebe consistência e as políticas ganham em consistência e em efetividade.

Um primeiro passo na busca dessa efetividade, diretamente ligado à integração dos territórios, se dá através do intercâmbio de saberes. Estes podem ser compreendidos aqui como toda forma de informação, tecnologia, estudo ou conhecimento que reflitam a situação de fato, ou seja, histórica, social, ambiental e política. Esse intercâmbio pode se dar através de convênios de cooperação firmados entre os municípios regionais, entre estes e entidades governamentais e não governamentais que atuem na região e entre universidades e demais instituições de ensino e pesquisa que forem pertinentes. Desta forma se viabilizaria maior adequação das políticas públicas à realidade local,

atendendo requisitos básicos de eficiência e efetividade, bem como facilitaria a cooperação entre os municípios e o acesso de informações ao público.

Instrumentos de participação democrática podem ser conjuntamente implementados, fortificados e efetivados como condição indispensável, não apenas para legitimação, mas também para a efetivação e eficiência das políticas públicas. De forma que estes instrumentos não apenas deliberem e consultem como também fiscalizem e eduquem, viabilizando maior controle das verbas públicas pela população para que o andamento de políticas e programas não seja prejudicado por desvios e corrupção. Participação popular e políticas públicas devem andar juntas.

Políticas que possibilitem o desenvolvimento da economia local de forma buscar atender a demanda interna de trabalho de cada cidade devem ser priorizadas como forma de reduzir as desigualdades e de valorização da cultura e das tradições locais, que muitas vezes são descaracterizadas tanto pelo crescimento demográfico descontrolado como pelo decréscimo por falta de oportunidades. Outro ponto a ser priorizado está na implementação de estratégias tributárias que possibilitem reduzir as desigualdades sociais, preservar o meio ambiente e possibilitar o andamento da economia local. Estas estratégias podem ser estabelecidas através do diálogo, norteado pela proporcionalidade e pela ponderação, entre os municípios, destes com o estado e com a federação.

As ações de investimento nas cidades, ou seja, as políticas públicas em todos os seus aspectos podem, assim, ser conduzidas em consonância com os planos diretores e estratégicos de desenvolvimento das cidades e no caso da ausência destes planos, estes passam a ser políticas públicas prioritárias. Isso quer dizer que a implementação das políticas deve observar formas de solucionar os problemas sociais e prover a qualidade de vida por ações ambientalmente adequadas, como reorientação do fluxo migratório no plano regional e vetorização do crescimento urbano no plano local, buscar equidade na concessão e acesso aos equipamentos urbanos e implementar ações que fortaleçam a integração regional e o respeito aos direitos difusos.

São essas estratégias desse momento histórico, onde se aposta na superação do Estado tradicional Moderno e na crescente descentralização de decisões. Aposta-se, ainda, em uma articulação lingüístico-política que carrega boa parte de seu sucesso em não pretender ser uma superação de modelos tornados rançosos, mas, outrossim, em anunciar-se como a versão atualizada de um ideário civilizatório, comunitariamente elaborado nessa nova fase.

Entretanto, grande parte dos municípios brasileiros é extremamente pobre e grande parte de sua população se encontra localizada na área urbana. Assim, a elaboração de um Plano Diretor Participativo torna-se extremamente importante para que exista efetivamente um planejamento urbano.

A obrigatoriedade para que elaborem Plano Diretor apenas municípios com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º, do art. 182, da CF/88; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; não se afigura imune à críticas, pois o Brasil é uma país de dimensões continentais e muitos municípios não se encontram inseridos nas hipóteses acima, mas nem por isso deixam de apresentar necessidade para que se ordene o caos urbano, ainda mais que a taxa de urbanização, que é a proporção de população urbana sobre a o população total, nos anos sessenta evidenciava que o Brasil era um país eminentemente agrícola com a referida taxa no percentual de apenas 44,7%. No início dos anos 1980, a taxa era de 67,6% e no Censo Demográfico 2.000 do IBGE, o percentual era de 81,2%.

Vale destacar, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 826-9, firmou entendimento, que não cabia ao Estado membro, obrigar Município com mais de 5.000 habitantes a elaborar Plano Diretor:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, “CAPUT”, DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 11 DO A.D.C.T.

1. O “caput” do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá que estabelece que o “plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes”.
2. Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º).
3. Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os arts. 25, 29, 30, I e VIII, da C.F. e 11 do A.D.C.T.
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator.
5. Plenário: decisão unânime.” (STF – Ac. unân. Trib. Pleno – j. 17-09-1998 – Rel. Min. SYDNEY SANCHES)

São leituras formais sobre um conteúdo que extrapola a percepção do Judiciário? Possivelmente. Não se trata certamente de forçar o Município pequeno a participar, sem condições, de uma lógica imposta. Trata-se de anunciar para esse mesmo Município que mudaram os horizontes e que uma nova corrida expansionista e colonizadora se iniciou e que irão dominar os mais aptos.

2. Gestão: o Plano como Lei

Uma das constatações da equipe do Ministério das Cidades é que “A existência de uma articulação política entre as unidades territoriais envolvidas é condição indispensável para a construção de saídas para o impasse metropolitano e regional atual. Da mesma forma, tais saídas pressupõem também a articulação entre as diferentes políticas setoriais e territoriais, sem prejuízo de se considerarem especificidades dos lugares. A elaboração de Planos Diretores em municípios que integram uma microrregião, aglomeração urbana ou região metropolitana pode contribuir para a construção de uma agenda metropolitana ou microrregional”.

Desta constatação surge como recomendação a alternativa de elaboração conjunta de uma caracterização da região que possibilite a discussão de problemas e potencialidades comuns, incluindo a preocupação “não somente de construir um processo de elaboração de um plano diretor municipal, mas de como articulá-lo aos planos diretores de municípios vizinhos, integrando as ações e discutindo os interesses comuns. Essa articulação poderá gerar, ou não, como produto, um plano regional de desenvolvimento, e certamente, uma institucionalidade correspondente à realidade e capacidade dos municípios para conduzir e implementar o plano ou acordos regionais”

A questão da conceituação de Plano Diretor não é uniforme, sendo que José Afonso da Silva (2006: 139) assim o apresenta:

O plano diretor é, nos termos da Constituição e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico, onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional. É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que

tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município.

Como adverte Barroso (1996: 105), por ser uma Carta eminentemente política, que procura transformar o poder político em poder jurídico, a Constituição merece uma leitura sem rigor formal excessivo, devendo-se sempre atentar para a *mens legis* e a partir desse ponto tentar aplicar o conceito de forma a atender aos interesses municipais.

Desse modo, temos uma mudança conceitual importante, que se expressa no fato de que as normas constitucionais atuam de maneira programática, constituindo em si antes um projeto de país, que se consuma a partir de diretrizes e princípios assinalados. Dessa maneira, reforçar o aspecto do planejamento como estrutura sistemática a ser permanentemente elaborada (o Plano Diretor, efetivamente, na dicção do Estatuto da Cidade, deve ser revisto, no mínimo, a cada dez anos) é emprestar à juridicidade caráter mais prático que dogmática, apontando para uma necessária visão relativizada do ordenamento jurídico, doravante em estreito abraço com a interdisciplinaridade em sua permanente exegese.

Se por um lado a Constituição Federal define o Plano Diretor como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, por outro, temos como inegável a flexibilidade da conceituação do que efetivamente venha a ser “desenvolvimento e expansão urbana”.

De pronto, temos que compreender que a extensão do desenvolvimento não se dá apenas sob o prisma do desenvolvimento econômico e da simples expansão do tecido urbano e aumento de sua complexidade, tampouco por estarmos cada vez mais compelidos a conviver com as duas cidades: a legal e a ilegal.

Não é a sensação de estarmos diante da eterna cidade inacabada com suas favelas, cortiços, mocambos e periferias que nos leva a pensar em desenvolvimento urbano, tampouco aquilatarmos nosso potencial destruidor de ecossistemas e patrimônio histórico para em nosso processo de avaliação venhamos a nos definir como desenvolvidos.

Desenvolvimento urbano e expansão urbana precisam ser pensados efetivamente sob a ótica social. A justiça social é paradigma básico para se pensar em desenvolvimento, sob pena de estarmos concebendo uma cidade ideal, mas desprovida de vida. O desenvolvimento urbano precisa ser pensado na medida do equilíbrio entre homem e natureza.

Ora, parte da lógica empresarial imposta no novo modelo de colonização aponta para índices quantitativos nas análises que servem de permeio para as políticas públicas, apontando demandas. Essa mesma gestão, agora colocada como modelo, indica que o prefeito deva ser cidadão capaz de bem gerenciar a máquina pública, atentando para os fins sociais e para o bem comum. Não se concebe mais, em termos teóricos, seja o prefeito ou o secretário municipal, um mero mandatário local, representante de um grupo arcaico, sem experiência administrativa e eleito graças seja ao acaso do jogo de forças políticas, seja via populismo ou seja através da força oligárquica, empresarial ou outro tipo de mandonismo. Tampouco se concebe não tenha a administração do município metas e objetivos concretos, visão empreendedora, estratégias para superação de dificuldades, prognósticos para a auto-sustentabilidade de seus investimentos e visão complexa de riqueza que leve em conta a diversidade cultural, os conflitos sócio-ambientais e o fenômeno mesmo da desterritorialização.

Como assinala Haesbaert (2004: 16):

O mito da desterritorialização é o mito dos que imaginam que o homem pode viver sem território, que a sociedade pode existir sem territorialidade, como se movimento de destruição de territórios não fosse sempre, de algum modo, sua reconstrução em novas bases. Território, visto por muitos numa perspectiva política ou mesmo cultural, é enfocado aqui numa perspectiva geográfica, intrinsecamente integradora, que vê a integração como o processo de domínio (político-econômico) e/ou de apropriação (simbólico-cultural) do espaço pelos grupos humanos. Cada um de nós necessita, como um “recurso” básico, territorializar-se.

O novo modelo de colonização democrática, diferente da estética iluminista à época do Renascimento, preceitua a complexidade como paradigma. Não importa irradiar ações a partir de centros nevrálgicos civilizatórios, mas, diferentemente, relativizar as questões e elaborar as estratégias a partir do estado da arte da organização social em cada local. Tampouco se prima por expandir uma Revolução da “sociedade humana”, nos moldes das revoluções burguesas e socialistas, mas apontar que existem diferentes graus de tecnologia democrática, que podem ser acionados a partir do referencial *possível* em cada circunstância política.

3. Ferramentas da democracia

A fala jurídica costuma ser, generalizando sem sermos simplistas, grandiloqüente ao afirmar o dever ser. De um modo geral, aponta-se o horizonte da resolução dos conflitos na medida em que as ferramentas jurídicas são disponibilizadas. Passa-se, a partir de então, a identificar onde ou porque se deu a falha no sistema, que implicou em não se utilizar devidamente as ditas ferramentas, prontas e à espera na galpão de trabalho dos jus positivismo. Seria crer, a confiar nesses diagnósticos que não existem conflitos sociais e sim negligência do Poder Público ou inoperância do cidadão. A lei resultaria incólume, pois ela estaria lá, sólida, aguardando ser convocada para bem dirimir as questões e impor a justiça.

Ao se tornar *plano*, ao se apresentar como *projeto*, a lei forçosamente abandona essa estrutura hegeliana de desvendar o dever ser e passa a atuar como instrumental de trabalho a sugerir estratégias conjuntas de deliberação. Não vai além. Nem deve ir. Sob pena de corromper a estética democrática efetiva.

As estratégias do Estatuto da Cidade importam em duas grandes lógicas de desdobramento: uma voltada a fortalecer o Município como ente federativo, dotando-o de ferramentas para intervir no ordenamento territorial; a outra, centrada na gestão democrática das cidades, incita na determinação de que o plano diretor seja elaborado de forma participativo, o que provoca uma autopoiese sistêmica e faz do cidadão o próprio voluntário a controlar os atos do poder público.

Na primeira ordem de questões, relativas ao caráter instrumental do Estatuto da Cidade fortalecendo o poder público municipal, o Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve *conformar-se*, para que cumpra sua função social. É por isto que se considera como uma das estratégias dos municípios para buscar desenvolvimento urbano com inclusão social a incorporação ao Plano Diretor de diretrizes baseadas na aplicação efetiva de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários conceituados no Estatuto da Cidade. Esta discussão precisa ultrapassar as fronteiras municipais e dar-se no plano regional, embora não exista nenhuma instância institucional para que isto aconteça.

Hoje há uma concordância em que “A revisão do Plano Diretor deve servir para incentivar o município a avaliar e implantar todo o seu sistema de planejamento. Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os

orçamentos anuais e plurianual, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação”. O Plano Diretor deve interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos. Nesse sentido é que se pode dizer que o Plano Diretor contribui para reduzir as desigualdades sociais – porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização. O objetivo fundamental do Plano Diretor é estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor, deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável da cidade. Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para a provisão de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que se evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros. Para tanto é preciso conhecer a estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento, a partir das quais o Município pode escolher – dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade - os que mais favoreçam a inclusão social. Após a sua inclusão no Plano Diretor, as secretarias municipais devem agir de forma integrada na proposta de aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade que permitem a Regularização urbanística e fundiária; a possibilidade de criar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; obter Concessão Especial para Fins de Moradia; destinar patrimônio público para programas de moradia, dentre outros.

O Plano Diretor deve estabelecer dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade quais devem ser aplicados de imediato, ampliando as condições favoráveis para financiar o desenvolvimento urbano permitindo a recuperação da valorização urbana decorrente de investimentos públicos ou definições normativas municipais e a recuperação de áreas públicas ocupadas em desacordo com a sua função social. Esses instrumentos tais como a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Transferência do Direito de Construir, as Operações Consorciadas, o Parcelamento e a Edificação compulsórias associados ao IPTU progressivo e à possibilidade de realizar consórcios imobiliários.

Quanto à segunda ordem de questões, centradas na gestão democrática das cidades, a lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementá-lo e monitorá-lo. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que se dão através dos planos Urbanísticos regionais e das áreas de especial interesse, e da própria revisão decenal das diretrizes do plano diretor.

Apenas políticas públicas intersetoriais podem transformar as precárias condições de vida nas cidades. É preciso contar nesse processo com organização mais intersetorial e com disposição política para efetivamente romper com práticas fragmentadas, elaboradas por instâncias governamentais setorializadas.

Nesse momento de uma nova proposição para o Plano Diretor, trazida pelo Estatuto da Cidade e diante da crise socioeconômica, é preciso que se desenvolva uma nova compreensão do desenvolvimento, na qual a dimensão econômica não achate as possibilidades de emergirem novos sujeitos sociais. Levando em consideração o plano diretor – instrumento de planejamento municipal, articulado a planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e a orçamentos anuais –, que visa, entre outros objetivos, a regular a função social da cidade e da propriedade urbana, busca-se construir um outro modo de organizar a produção e o território, no âmbito da integração das políticas públicas e da articulação com as políticas urbanas, compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Todavia, enquanto modelo discricionário e colonizador, o atual estágio da tecnologia democrática nas políticas públicas no Brasil, indica um grave paradoxo: o que é participação? E, por extensão, o que tem sido considerado como mobilização social? Trata-se da reunião marcada por secretarias municipais, a toque de caixa, em sedes de associações de bairro, contando com interesses partilhados de parte a parte? Existe efetivamente?

Toro & Werneck (2004: 15) salientam:

O horizonte ético é o que dá sentido a um processo de mobilização.

Um país explicita seu horizonte ético, seu projeto de nação, por meio de sua Constituição. Nela ele define seu futuro, orienta suas escolhas. Quanto mais participativo tiver sido o processo de sua elaboração, mais essas escolhas refletem a vontade de todos e serão por todos compartilhadas.

No artigo primeiro da nossa Constituição, está consagrada a nossa escolha pela democracia, tendo como fundamentos, entre outros, a cidadania e a dignidade humana. É necessário um entendimento preciso sobre o que significam essas opções.

Desse modo, a metodologia para elaboração de plano diretor deve incorporar em suas etapas, os problemas, os potenciais, as lógicas e os atores institucionais e populares voltados para o projeto de desenvolvimento econômico da cidade, para um tipo de desenvolvimento que incorpore a economia solidária com a geração de emprego e renda. A mobilização social deve ser, portanto, entendida como uma ação de uma sociedade decidida a atingir objetivos comuns.

4. O Noroeste fluminense e os novos bandeirantes

O Noroeste fluminense teve uma ocupação histórica que não foge ao convencional do sudeste do país. Passou pelos ciclos extrativistas, fortalecendo-se economicamente no século XIX a partir do plantio do café. Esse ciclo deu lugar à cana-de-açúcar e ao algodão e depois, progressivamente, à especulação imobiliária rural, redundando na depauperação das micro-bacias e no início de um processo de desertificação. O meio rural foi abandonado, a começar pelo próprio latifundiário, substituído por empresas rurais, as quais por sua vez, não atingindo liquidez redirecionaram suas atividades. Restaram cidades que, com a mudança na arrecadação do royalties do petróleo, encontraram-se em situação deficitária, comprometida toda sua arrecadação com a manutenção da própria máquina pública. Sem investimentos, sem gerar emprego, iniciam processo de diminuição de sua população, a qual passa a migrar para outros centros regionais, em busca de oportunidades. É o fenômeno da formação de futuras cidades fantasmas, repletas de latifúndios desertos. São empresas cuja falência foi decretada e cujos cidadãos são em boa parte servidores públicos que ainda aguardam a chegada de dias melhores, enaltecendo, no evento na praça, a época gloriosa que, dizem, um dia existiu.

Em Miracema, estabeleceu-se equipe multidisciplinar, envolvendo advogados, biólogos, geógrafos, arquitetos, sociólogos e assistentes sociais para atuar juntamente com os técnicos locais, pois, efetivamente não há como se conceber um instrumento de tamanha envergadura, sem que haja participação de profissionais de várias áreas do conhecimento.

Passo seguinte, em conformidade com as orientações do Ministério da Cidade, passou-se a etapas de leituras comunitárias, formulação de propostas, definição de instrumentos para que fossem viabilizadas as intenções expressas no Plano Diretor. Nesse sentido, foram realizadas 16 oficinas nos bairros e distritos, além de reuniões setoriais com professores da rede pública, assistentes de saúde, lideranças de associações de moradores e com sindicatos rurais. Foram feitas também duas grandes maratonas com grupos de Trabalho, ocupando três dias cada uma. Em paralelo, foram desenvolvidas atividades relativas a todo o levantamento técnico de planos, projetos e legislação, de maneira a identificar atuação passada, presente e prospectiva do executivo local, além de trazer o conjunto das secretarias para a compreensão geral sobre o Plano, identificando interseções entre as diferentes áreas e modelos de atuação.

Em seguida, após a elaboração do projeto de lei por parte do Prefeito, iniciou-se tanto o processo legislativo, com debates e reuniões específicas junto aos vereadores, e com novas visitas aos bairros e distritos para apresentar o projeto de lei e debatê-lo com a população, chamando à participação e a mobilização social. A idéia era fazer com que a mobilização social mantivesse atividades permanentes através de uma agenda que foi chamada de Festa da Cidadania que caminharia paralela ao processo legislativo, criando uma atmosfera permanente de debates a agitar o município em todos os cantos.

De fato, a metodologia diferenciada empregada pela Universidade Federal Fluminense, deu-se em especial no processo legislativo, onde o Poder Legislativo em sede de audiências públicas, não se limitou a explicitar o conteúdo do Plano Diretor, mas sim chamou a população de forma irrestrita a opinar sobre o próprio texto de lei, fazendo disso um marco histórico no Brasil, pois não estamos aqui tratando de participações específicas, como aquelas que podem se dar, por exemplo, em sede de orçamentos participativos.

Várias dificuldades, contudo, ocorreram: em algumas reuniões, sobretudo as primeiras, quando pouco se estimulava o debate, as propostas vinham quase como redundância da fala do próprio secretário. Isso exigiu novas reuniões internas no sentido de buscar aprimorar didaticamente a estrutura desses encontros. Na vertente responsável pela Leitura Técnica, a própria participação dos secretários municipais era, inicialmente, muito fraca, quase sem contribuições substantivas. Conflitos internos pareciam acirrar ainda mais o processo. A equipe dos mapas pouco progredia e a ausência de verbas para estudos mais detalhados, importava em entender o processo como um espaço político delimitado pela coordenação para sua autopromoção política.

Outra tarefa árdua foi a de dar início ao processo legislativo, uma vez que as eleições de outubro já se avizinhavam, assim como o prazo fatal de 10 de outubro para ter como conclusos os trabalhos do PDP. Os vereadores estavam todos completamente engajados em campanhas e políticas e foi muito difícil conseguir reuni-los e fazê-los compreender a importância de dar continuidade ao processo, uma vez que o projeto de lei já fora feito e a entrega formal do Executivo para o Legislativo já se dera. Tratava-se, agora, de chamar as audiências públicas para leitura e deliberação sobre o PDP, garantindo sessões especiais da Câmara Municipal, não apenas aberta a todos, mas com direito a destaques de todo e qualquer cidadão em igualdades de condições para com os próprios vereadores.

Por sua vez, a força da mobilização social já era tamanha que serviu por si só como elemento a forçar a participação de toda a Câmara, uma vez que, na cidade, grupos já ensaiavam em razão da Festa da Cidadania e os jornais já haviam distribuídos edições especiais com a minuta do projeto de lei.

As audiências Públicas ocorreram na quadra de um CIEP no centro da Cidade e contaram com efetiva participação popular, com a presença de todas as lideranças e comunidades. Apesar de todas as críticas conservadoras à efetiva participação popular e de que audiências públicas não costumam reunir parcela significativa da população, e de que existe representação excessiva de grupos minoritários com interesses específicos, o caráter deliberativo das audiências públicas do Plano Diretor, no caso específico de Miracema, demonstrou que o ativismo democrático ainda encontra múltiplas formas de expressão, fazendo com que o interesse público fosse, ainda que num momento de clímax, colocado acima de debates ideológicos e eventuais interesses escusos, porventura existentes.

Já no Município de Bom Jesus de Itabapoana um fato surpreendente ocorreu: não houve articulação entre poderes Executivo e Legislativo, de tal maneira, que, às vésperas da Audiência Pública marcada para deliberar sobre o Projeto de Lei do Plano Diretor, não havia Projeto de Lei. As oficinas haviam ocorrido com regularidade, assim como os grupos de trabalho e toda a sistemática de leituras técnicas, promovendo os parâmetros para o macrozoneamento. Porém a equipe da coordenação política local não avançara no trabalho, o qual deixara de ser sistematizado. Foi solicitado nosso auxílio e tivemos a tarefa de elaborar um conteúdo normativo no exíguo espaço de três dias. Lemos todos os textos produzidos, seminários, atas de oficinas, resultados de grupo de trabalho, além de legislação existente no município e passamos a cotejar, na literalidade,

os aspectos aventados pela participação popular. Aplicamos, nos textos digitados, uma cor para cada reunião e separamos cada contribuição por eixo temático. Desse modo, na Audiência Pública foi possível cada morador identificar perfeitamente a contribuição de seu bairro ou distrito. Após a divisão em eixos temáticos, identificamos o que seriam diretrizes do que seriam ações prioritárias e assim indicamos as principais políticas públicas apontadas. Não havia muitas sugestões relativas a maneira de efetivar a gestão democrática, tampouco nada a respeito dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Sugerimos, então, de maneira abreviada, de um lado a criação de um Conselho das Cidades e de outro uma paráfrase ao próprio Estatuto, trazendo para o âmbito municipal tais ferramentas, a saber: parcelamento, edificação e utilização compulsórios, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, consórcio imobiliário, direito de preempção e direito de superfície.

Muito bem, novos desafios se apresentavam. Afinal, terminamos a redação exatamente na véspera da Audiência Pública. Por telefone, solicitamos fosse marcada reunião conjunta com todos os vereadores e secretários do município. Soubemos que era mesmo dia de sessão da Câmara e que todos estariam presentes. Chegamos ao Município e nova questão nos foi colocada: tratava-se de sessão especial para cassar o prefeito, o qual, doente e idoso, estaria deixando o comando da cidade nas mãos de assessores, que supostamente estariam se aproveitando da situação para auferir benefícios particulares. Para complementar, eram vésperas de eleições gerais e todos pareciam estar às voltas com campanhas de correligionários.

Após a sessão explicamos a todos, vereadores e secretários, a importância da audiência pública e em se iniciar o processo legislativo, independentemente da aparente crise política local. Falamos que, com a entrega do projeto de lei, encerrar-se-ia a obrigação formal do Executivo face ao Ministério das Cidades, mas não a do Legislativo, que poderia vir a incorrer em improbidade. Distribuimos cópia do texto para todos e marcamos, de imediato, uma reunião para a manhã seguinte. Era necessário que todos estivessem presentes pois iríamos ler todo o projeto de lei, linha a linha, artigo a artigo e solicitávamos que cada um colaborasse, criticando e modificando, de maneira a estar pronto, às 13 horas, conforme previsto, texto final a ser apresentada à população.

Tudo podia dar errado. Os antigos bandeirantes também devem ter vivido momentos de impasse diante de estruturas políticas imprevisíveis. Mas, talvez por termos funcionado como uma espécie de bombeiros, com ares de ação emergencial,

tudo deu certo. Na manhã seguinte todos compareceram e colaboraram. De tal maneira que, com um atraso de apenas 30 minutos, iniciamos a Audiência Pública, que contou com participação expressiva e durou até tarde da noite, mantendo-se a maioria presente até o final e tornando a deliberar e debater com a plenária, votando e aprovando cada inciso de cada artigo.

Enfim, os exemplos no Noroeste fluminense falam-nos da tentativa de adaptação a um discurso em plena virulência da atual fase da barbárie democrática. Afinal, bárbaros eram os não romanos, simplesmente pelo fato de que o mais dominador desses povos eram os próprios romanos, que tipificaram o outro a partir do estigma da exclusão e da periferia. Hoje, a Corte de Direitos Humanos em França imita as formas arquitetônicas da Roma Clássica, como a dizer que o ideal civilizatório se consumou.

O novo desafio que se nos apresenta é refletir se, através da ação jesuíta de levar aos diferentes rincões a fala democrática, estaremos massificando ideais e tornando hegemônicas as culturas, ou apresentando condições para que as diferenças venham a se manifestar de forma mais equilibrada.

Latour (2004: 298) destaca:

Quando o modernismo se tiver afastado o suficiente para que se possa fazer um estudo, os historiadores das idéias ficaram ofuscados pela extravagância de sua organização política. Como explicar a nossos netinhos que os grupos de trabalho, convocados de toda parte para construir o edifício da vida pública, receberam todos os talentos, todas as competências, todos os instrumentos, mas que lhes faltava uma única diretiva: o projeto do edifício a construir!

São impasses que nos alertam para a importância de relativizar permanentemente nossas próprias ações e que, por tornarem incompleto nosso projeto civilizatório, nos faz parecer que é de fato este um passo razoável e que merece ser dado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARROSO. Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL. **Plano Diretor Participativo**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

LATOUR, Bruno. **Políticas da natureza**: como fazer ciência na democracia. Tradução de Carlos Aurélio Motta de Souza. Bauru SP: EDUSC, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL STF – Acórdão unânime. Tribunal. Pleno – j. 17-09-1998 – Relator Ministro SYDNEY SANCHES

ROUANET, Sergio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nísia Maria Duarte. **Mobilização social**: um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.