

Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil

Statuto della Città: Cassa di Impianti di Pianificazione Urbana in Brasile

***Laécio Noronha Xavier**

Resumo: A falta de Planejamento Urbano é uma das maiores lacunas administrativas de grande parte dos 5.565 municípios brasileiros. O Planejamento Urbano é um farol institucional para se construir o futuro intelectual de uma cidade. Historicamente recente, somente há 10 anos, a obrigatoriedade do Planejamento Urbano tornou-se um imperativo normativo para as cidades brasileiras. Com a regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição de 1988 pela Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), a Política Urbana ganhou uma série de instrumentos jurídicos, políticos, técnicos e financeiros que podem efetivamente transformar a realidade vivida pelas cidades. Nesta “caixa de ferramentas”, o instrumento básico de implantação da política de desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitação, circulação, trabalho, lazer) e da propriedade urbana (serventia real) denomina-se Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

Palavras-Chave: Cidade; Planejamento; Desenvolvimento.

Riassunto: La mancanza di Pianificazione Urbana è una delle maggiori lacune amministrative di gran parte dei 5.565 comuni brasiliani. La Pianificazione Urbana è un faro istituzionale per costruire il futuro intellettuale di una città. Storicamente recente, soltanto dieci anni fa, l'obbligatorio di Pianificazione Urbana è diventato una normativa imperativa per le città brasiliane. Con il regolamento degli articoli 182 e 183 della Costituzione del 1988 dalla Legge nº 10.257/01 (Statuto della Città), la Politica Urbana ha vinto una serie di strumenti giuridici, politici, tecnici e finanziari che possono effettivamente trasformare la realtà vissuta dalle città. In questa “cassa di impianti”, l'attrezzatura básica d'impianto della politica di sviluppo delle funzioni sociali (licenza, circolazione, lavoro, tempo libero) e della proprietà urbana (serventia real) cosiddetto Piano Direttore di Sviluppo Urbano.

Parole Chiave: Città; Pianificazione; Sviluppo.

*Advogado, Doutor em Direito Público (UFPE), Mestre em Direito Constitucional (UFC), Especialista em Economia Política (UECE), Professor de Direito Urbanístico da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Conselheiro e Presidente da Comissão de Política Urbana e Direito Urbanístico da OAB/CE.

Sumário: Introdução. 1. Histórico e Conceito de Planejamento Urbano. 2. A Lei das Cidades Brasileiras. 3. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: o Instrumento Básico da Política Urbana. Conclusão. Referências.

Introdução

Devido ao moroso conjunto de normas jurídicas que negava a autonomia do Direito Urbanístico, dos raros instrumentos de Política Urbana sobre democracia e subsidiariedade entre governo local e sociedade civil e do corpo metodológico burocrático do Urbanismo, o Planejamento Urbano brasileiro não conseguiu garantir um tratamento adequado aos fenômenos e questões urbanas, permanecendo distante da “cidade real”. A consagração científica dos dados estatísticos, documentações cartográficas, leis caducas, excessivo tecnicismo e complexas regras metodológicas levaram o Planejamento Urbano a deixar de lado, por todo o século XX, o aspecto crucial da relação entre espaço, natureza e sociedade: o desenvolvimento programado das cidades.

A formação da “cidade irregular” em contrapontos múltiplos com a “cidade regular” tornou-se um problema dominante das cidades brasileiras com nefastas consequências sociais e urbanas. A divisão da cidade em dois estabelecimentos distintos, com a regular protegida do perigo dos contatos do resto da cidade, ou seja, dos bairros irregulares, espontâneos e dependentes ocasionou a segregação urbana e a exclusão social em todas as grandes cidades nacionais. A necessidade de compreensão multidimensional dos problemas urbanos para frear a dinâmica perversa das cidades obrigou os segmentos governamentais, sociais e acadêmicos a repensarem os rumos teóricos e as ações públicas a partir da reorganização do quadro de normas de Direito Urbanístico e de instrumentos de Política Urbana como requisito para a realização de uma reforma urbana.

Para possibilitar a transformação dos sistemas sociais e urbanos brasileiros tanto era necessário garantir a autonomia científica, sistematização metodológica, uniformização jurídica e atualização normativa do Direito Urbanístico (refém histórico das regras de Direito Civil relativas à propriedade), como construir uma Nova Política Urbana com um leque de instrumentos e feição democrática e participativa. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), ao regulamentar os arts. 182 e 183 e, em parte, o art. 225 da Constituição

de 1988, renovou os métodos, formatos, processos mecanismos técnicos, jurídicos, políticos e administrativos da planificação e das intervenções urbanísticas. O Estatuto da Cidade, ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que garantiu a gestão orçamentária responsável, e participativa dos entes federados, em especial, os municipais, podem ser consideradas as “leis revolucionárias” da década passada.

No presente artigo sobre o Estatuto da Cidade e o Planejamento Urbano brasileiro, serão vistos no primeiro capítulo a evolução e os conceitos de Urbanismo e de Planejamento Urbano, com fundamento em vários teóricos, diferentes métodos e vertentes históricas. A partir de meados do século XIX, diversas cidades mundiais experimentaram um conjunto de programações e intervenções urbanas de esteio científico e multidisciplinar como forma de conter as mazelas trazidas pela industrialização (inchaço populacional, desordem urbana, segregação espacial). Veremos como a cidade deixou de ser apenas o *locus* da reprodução da vida e passou a ser objeto de estudo e palco de interferências planejadas. Nos séculos XX e XXI, o tratamento científico, a administração planejada e a produção de normas para a cidade disseminaram-se por todo o planeta, conquistando grande receptividade no Brasil.

Já no capítulo seguinte, far-se-á uma análise acerca do processo de criação e vigência do Estatuto da Cidade - a lei das cidades brasileiras. Esta importante lei refunda o Direito Urbanístico pátrio, garantido objeto (planejamento e desenvolvimento urbano), institutos (instrumentos de Política Urbana) e método (dedutivo - do geral para o particular) próprios, bem definidos e atualizados. Os capítulos da Política Urbana e do Meio Ambiente da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/2001, anunciam diretrizes, regras e instrumentos, delegam uma série de atribuições aos Municípios e criam a Nova Política Urbana, de natureza democrática e subsidiária entre a sociedade civil e os entes públicos nos níveis federal, estadual e municipal.

O último capítulo aborda o instrumento básico desta Nova Política Urbana: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU). Foi repassada para boa parte dos 5.565 municípios brasileiros a obrigatoriedade de confecção ou de atualização da sua planificação urbana com necessidade de introdução do rol de instrumentos de Política Urbana (ou “caixa de ferramentas”) propugnados pelo Estatuto da Cidade. Ou seja, institutos jurídicos e políticos utilizados em inúmeras cidades internacionais e que passaram a ser massificados no Planejamento Urbano de várias cidades brasileiras.

1. Histórico e Conceito de Planejamento Urbano

A chegada da humanidade na Idade Moderna, a partir do século XVI, levou, paulatinamente, a consolidação da cidade frente ao campo, instituindo-se com a Revolução Industrial (1760-1830), o “modo urbano de vida”. A industrialização levou grandes contingentes populacionais a buscarem a cidade como espaço de reprodução da vida. Se anteriormente a preocupação geral estava voltada para a defesa das Cidades-Estado ou cidades militares, com a Revolução Industrial a ordem militar romana transformou-se no “caos das grandes aglomerações”, cristalizando-se o Planejamento Urbano como alternativa para combater as mazelas urbanas.

No final do século XIX e início do século XX, o Planejamento Urbano (ou a “construção intelectual do futuro da cidade”, o ato de antever a organização citadina, a visualização das transformações do meio urbano de forma consciente e orientada) conquista um forte aliado: o Urbanismo. E enquanto “arte ou técnica de prescrever um desenho urbano para as cidades”, o Urbanismo alcançou um *status* de “ciência multidisciplinar”. Dessa forma, o Planejamento Urbano - realizado através de uma equipe de arquitetos, engenheiros, sociólogos, geógrafos, antropólogos, historiadores, administradores, economistas, juristas, jornalistas e literatos - tinha como requisito a cidade ser lida, analisada e compreendida para que ocorresse a consequente implantação de projetos urbanísticos. Surge então, de forma clara, a divisão entre Planejamento Urbano e Urbanismo. Ou seja, de um lado, “a cidade orientada para o futuro pelas diversas especialidades do conhecimento humano” e, em outro campo, “o desenho urbano da cidade a partir de suas atividades funcionais”.

Patrick Geddes (1994: p. 35) elaborou uma série de planos para algumas cidades indianas e sua cidade escocesa (Edimburgo) com uma técnica absolutamente particular que levava em conta a “história” e o “fazer histórico” das cidades, denominado *Urbanismo Orgânico*. Para Geddes, a verdadeira história de um povo é feita todos os dias sem quedar apenas nos fatos excepcionais ou trágicos, com a pesquisa histórica e a participação social representando as primeiras fases do Planejamento Urbano e os fundamentos do Urbanismo (a definição de um projeto urbanístico para as cidades). Assim, “fazer ciência” através do Planejamento Urbano e do Urbanismo significava entender os comportamentos cívicos das pessoas para intervir nos espaços urbanos: ler a cidade, entender espaço e território, discutir formas, compreender o caráter histórico do cotidiano, cobrar direitos e participar das decisões políticas que

interessassem à cidade. Sobre essa posição de Geddes se alinha toda a cultura urbanística europeia do início do século XX. No 1º Congresso Internacional de Urbanística, em Londres, 1910 (quando foi apresentada a primeira revista de Urbanismo), suas concepções sobre o *Urbanismo Orgânico* foram compartilhadas integralmente, com os urbanistas acordando acerca da complexidade da cidade e da necessidade de salvaguardar as inúmeras influências da realidade urbana. Todos os modos de vida urbana deveriam ser representadas e levadas em consideração com o Planejamento Urbano e o Urbanismo devendo garantir as culturas presentes nas cidades, das mais populares às mais eruditas.

Tudo isso perdurou até a Primeira Guerra Mundial (1914), quando o cenário social, econômico, científico e cultural europeu muda radicalmente e propicia o surgimento posterior do *Urbanismo Racionalista*. A explosão urbana na Europa provocou uma reflexão sobre as decorrências verificadas no processo de industrialização. Essa reflexão sobre a cidade assumiu dois aspectos distintos. O primeiro aspecto referia-se ao movimento descritivo, no qual se observam os fatos de forma isolada, caracterizando os problemas urbanos e sociais como fenômeno patológico via criação de metáforas como (“câncer”) para definir os problemas das cidades. O segundo aspecto abordava o movimento político: a busca do entendimento dos fenômenos urbanos através das relações econômicas e sociais, destacando-se as obras de Engels e Marx. Registram-se os trabalhos de Tony Garnier (França), Walter Gropius (Alemanha) e Hendrik Petrus Berlage (Holanda) como os fundadores do *Urbanismo Racionalista*, um modelo que buscava conceber cidades ordenadas com uma conjugação de soluções utilitárias e plásticas. A partir daí, os urbanistas procuraram um novo sistema científico para transformar as cidades, com um “quadro teórico superior” de Planejamento Urbano que não causasse polêmica e classificasse as intervenções urbanas como objetivas e neutras. Ações com um fundo de “verdade científica” e fincado na “ideia de catástrofe” (higiênica, sanitária, demográfica) fizeram com que o *Urbanismo Racionalista* produzisse bairros e subúrbios novos e destruísse a história para obter consenso jurídico e político da sociedade sobre os grandes trabalhos executados nas cidades europeias. Para Riccardo Mariani (1992: p. 62), com o vetor da “catástrofe” não era preciso explicar a modificação das cidades, uma vez que a sociedade estava de acordo com a transformação cidadina em seus aspectos históricos, sociais, econômicos, físicos e estéticos.

A partir de 1928, por ocasião do I Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), Le Corbusier encampou o modelo da “cidade funcional”: o *Urbanismo Moderno*. Para Gérard

Monnier (1985: p. 18-23), suas ideias determinavam a residência como inseparável dos serviços que formavam seus complementos imediatos. As atividades produtivas foram colocadas no mesmo nível, sem misturar-se e determinando três tipos de estabelecimentos humanos em seus projetos: a cidade com unidade do cultivo agrícola, a cidade linear industrial e a cidade radiocêntrica das trocas. As atividades recreativas são então espalhadas por toda a cidade, com espaços verdes, amplos e aparelhados para cultura, lazer e esporte nos parques dos bairros. A circulação requeria um sistema de percursos isolados para pedestres, bicicletas, veículos pesados e leves, com espaços contínuos da cidade-parque sem mesclas para os diversos meios de transportes levados a cabo pela rua-corredor. Os urbanistas modernos criticavam a combinação entre interesse público e propriedade particular e indicaram uma alternativa: a reconquista do controle público sobre todos os espaços da cidade. Enquanto os demais urbanistas buscavam resolver isoladamente os problemas urbanos (tráfego, segurança, habitação, lazer *etc.*), o arquiteto suíço Le Corbusier estabeleceria uma visão geral dos problemas da cidade, numa síntese modernista do “espírito da nova civilização”, indicando um conjunto de soluções para o caos oriundo da falta de ordenação das cidades, coincidentemente fincadas na “era da máquina” ou da “sociedade industrial”.

A cidade para Le Corbusier deveria funcionar com a mesma lógica da máquina: eficiência, racionalidade, precisão, sincronismo. Seu conceito de cidade inspirava-se no modelo de Ebenezer Howard: o planejamento deveria dar-se a partir da “cidade-jardim”, com ataque às ruas e aos espaços diluídos, com cercaduras de verde, zonas mistas de organização e expansão horizontal e vertical. O *Urbanismo Moderno* apareceu qual fosse uma tradução do Urbanismo ou do Planejamento Urbano, quando, na verdade, era apenas um dos muitos modelos urbanos para a cidade. Todavia, Le Corbusier apresentou contribuições decisivas durante o IV Congresso Mundial de Arquitetura, implicando na Carta de Atenas/1933, que definiu o planejamento da cidade através de quatro funções sociais: o habitar, o trabalhar, o recrear e o circular. Para Monnier (1985: p. 24-30), tais urbanistas acreditavam ter encontrado a fórmula das leis simples e precisas para o Planejamento Urbano e o desenho urbanístico das cidades, que poderiam ser implantadas em qualquer ponto do planeta, como realmente aconteceu com as cidades nascendo e funcionando no mesmo ritmo industrial da Rússia ao Japão, da França à Itália, da China à Austrália, dos EUA ao Brasil. Foram juntadas as funções sociais e as relações entre espaço, natureza e sociedade via zoneamento, determinação dos locais ideais para o trabalho, residências, recreação e dimensões dos sistemas de circulação, sem misturá-los e adequando-os segundo variantes econômicas, geográficas, sociais e administrativas.

No *Urbanismo Moderno* a definição dos mínimos elementos para cada uma das funções urbanas como um procedimento científico que vai do detalhe ao geral foi aceito como garantia de correção e de controle gradual dos resultados. Livres combinações e decomposições associavam elementos de maneira nova, racionalmente motivada e segundo as necessidades técnicas, econômicas, artísticas e psicossociais dos ocupantes da cidade. O método científico do *Urbanismo Moderno* permitiu enfrentar de maneira ordenada a individualização dos mínimos elementos funcionais, com vinculações simples e adequadas aos problemas mais básicos e complexos da cidade, com as funções sociais sendo estruturadas a partir das exigências e necessidades dos habitantes. Conforme Leonardo Benévolo (1990: p. 625), a cidade foi pensada a partir do bairro, sendo as residências contempladas com serviços descentralizados de todos os tipos (escolas, hospitais, parques, quadras de esporte, lojas), com ruas e espaços específicos para as diferentes formas de transporte que deslocariam mais rápido o cidadão para os diversos *locus* de atividades produtivas organizadas separadamente do ambiente residencial urbano. Deste modo, os elementos funcionais da cidade (serviços diversos, áreas de recreação, ruas, estacionamentos, equipamentos de produção) subordinavam-se à residência com o ponto de partida da estrutura urbana sendo representado pelo bairro. Seus elementos funcionais foram colocados numa relação de metragens e construções combinativas, exatas e encontravam-se sempre servindo às casas.

Até a primeira metade do século XX, o *Urbanismo Moderno* tinha confiança comum que o novo universo das máquinas, motores, aviões e barcos transformariam radicalmente o estatuto dos objetos, artes, edifícios e cidades. Para Josep Montaner (2001: p. 90-92), a sociedade industrial que já havia padronizado seus mercados, produtos, conhecimentos e valores, também fez seus *standards* para o espaço urbano. Exemplo da relação espaço, natureza e sociedade parecendo estar em seu equilíbrio ideal foi a construção de Brasília/DF a partir do nada, no meio do Brasil. Lúcio Costa e Oscar Niemeyer foram os timoneiros nacionais da nau modernista, com Brasília sendo o resultado pronto e acabado do Urbanismo originado na Carta de Atenas/1933: zonas urbanas bem definidas e separadas (edifícios públicos, setor residencial, hoteleiro, comercial, bancário), grandes espaços entre as edificações, circulação bem definida e eficiente. Chandighard, na Índia (projeto de Le Corbusier) também é outro exemplo deste modelo de Urbanismo. Foi justamente a partir da aparente e incontestável vitória do *Urbanismo Moderno* e, contrariando todas as expectativas, que se verificou a sua ineficiência. No Urbanismo da “era da máquina” todos os objetivos estavam subordinados à procura de protótipos e reduzidos às soluções reproduzíveis em série, negando-se a

possibilidade do monumento como peça urbana singular e irrepetível. Desapareceram os monumentos e predominaram os mecanismos de fazer dos edifícios públicos meras obras repetíveis. O *Urbanismo Moderno*, com seu desejo insaciável pelo inexplorado, propugnava a consciência de que ele mesmo seria um fato histórico transcendental e, portanto, podia prescindir da necessidade de uma história e deixar de lado a tradição.

No final década de 1950 e início da de 1960, o “paradigma da máquina” se debilitou face ao panorama de dispersão das vanguardas e de seus princípios gerais e universais vinculados aos diferentes contextos culturais, sociais e materiais. O culto à originalidade do *Urbanismo Moderno* criou uma atitude hostil com a sociedade que se traduziu em um elitismo social em que se converteram o Planejamento Urbano, o desenho urbano e as obras arquitetônicas. O *Urbanismo Moderno* ao romper com os códigos estabelecidos eliminou a possibilidade de comunicação e tornou-se exclusivista e difícil de ser compreendido. Montaner (2011: p. 138) assevera que não foi à toa que as ideias antivanguardistas do *Urbanismo Pós-Modernista* (britânico *Archigram*, italianos *Archizoom*, *Superstudio*, *UFO*, *9999*, *Strum* e americano *SITE*) tentaram reconstruir esta ligação comunicativa entre Planejamento Urbano, Urbanismo, arquitetura, desenho industrial e sociedade a partir de colagens da memória de Aldo Rossi e das linguagens convencionais de Robert Venturi. Se o *Urbanismo Moderno* tentava estabelecer uma nova ordem no mundo das formas industriais que tendiam à seleção, exclusão, funcionalismo, abstração, formas geométricas puras, racionalidade sistemática, projetos com textos, diagramas, exposições, narrações e método expositivo didático, o *Urbanismo Pós-Modernista* preferiu o contrário. Ou seja, fascinando-se pela profunda desordem e fragmentação das metrópoles, optou pela proliferação de formas e materiais, a postura antifuncionalista, o terreno irracional, o campo do inconsciente surrealista, as escrituras e os desenhos automáticos e a mistura entre poesia, pintura e arquitetura.

O Planejamento Urbano da cidade da era “sociedade pós-industrial” foi influenciado pelo *Urbanismo Pós-Modernista*, com as funções sociais da cidade somente sendo aceitas caso fossem destinadas a cada uma delas as zonas separadas na cidade (residenciais, industriais, de serviços, comércio, circulação, recreação *etc.*). Não se misturavam funções sociais e, tampouco, a moradia era considerada como ponto de partida para o desenvolvimento das áreas de recreação, separação das ruas para pedestres e rede de demais veículos. Benevolo (1990: p. 635-640) considera que a organização racional da cidade contemporânea manteve a primazia das atividades produtivas, com comércios, *shoppings centers* e escritórios

concentrados em espaços centrais e/ou nobres com congestionamento do tráfego, sacrifício das residências nestes espaços e aumento da densidade demográfica nas periferias. As casas populares construídas em bairros isolados e distantes da Administração Pública tentaram corrigir o mercado privado que não oferecia casas de baixo custo para as classes mais pobres, sem também misturar funções ou privilegiar o Planejamento Urbano a partir da moradia.

Em alguns países desenvolvidos (Inglaterra, França, Holanda, Suécia, Estados Unidos), a técnica do *Urbanismo Moderno* influenciou na busca do equilíbrio territorial salvaguardado por um Planejamento Urbano em que as autoridades públicas tentaram controlar o crescimento das cidades dentro de algumas exigências teóricas da mistura das suas funções sociais, apesar de determinados pela lógica do mercado. Na maioria das cidades mundiais a luta teórica entre os modelos de *Urbanismo Moderno* e *Pós-Modernista* fez com que o Planejamento Urbano tivesse interpretações muito diferentes. Enquanto planos de desenvolvimento urbano eram atualizados temporalmente e disciplinavam diversos espaços-tempo da cidade com profusão de serviços públicos e privados, edifícios tinham projetos conforme regulamentos e parques e ruas ganhavam diversidade de tráfego beneficiando somente uma parte da cidade e da população. Por outro lado, a grande maioria dos habitantes, não usufruía destes princípios e serviços urbanos. Organizavam-se por sua conta própria em espaços sem regularidade jurídica e planificação urbana e com as funções sociais locais deturpadas. O poder público até que tentou organizar inicialmente o traçado destes espaços urbanos, mas a precariedade econômica dos moradores das aglomerações periféricas interferiu no interesse político-administrativo dos dirigentes em encontrar as soluções urbanas. O resultado é bastante conhecido: os habitantes de bairros periféricos foram deixados à sorte dos acontecimentos sociais, a mercê das condições econômicas, sob a égide da alta concentração demográfica.

Como fruto da luta teórica destes diferentes modelos de Urbanismo, as populações de diferentes cidades foram condenadas a viver sob a “escravidão das multidões” em metrópoles e megalópoles. Dados do *Forum Mundial Urbano*, realizado pelo Programa Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU) na cidade de Barcelona, em 2004, mostraram que em 1800, nenhuma cidade ocidental tinha 1 milhão de habitantes. Mas em 1850, Londres tinha mais de 2 milhões e, Paris, pouco mais de 1 milhão. Em 1900, 11 cidades tinham mais de 1 milhão de moradores, incluindo Berlim, Chicago, Filadélfia, Nova York, Moscou, São Petesburgo, Viena, Tóquio e Calcutá. Em 1910, Londres já superava 7 milhões de habitantes e, Nova York, 4,5 milhões. Em meados do século XX, cerca de 30 cidades de todos os

continentes superaram a marca de 1 milhão de habitantes. Em 2000, quase 200 cidades eram consideradas “milionárias”, inclusive, 11 brasileiras. Os mesmos dados do Habitat/ONU revelaram que mais da metade das populações da Ásia, África, América Latina, Oriente Médio e países europeus não desenvolvidos possuíam residências insalubres, indignas, superpovoadas ou nem mesmo tinham casas. Em 2010, Karachi (Paquistão), Deli (Índia) e Jacarta (Indonésia), centros urbanos situados em zonas de extrema pobreza, figuraram entre as dez maiores cidades do mundo em população. Em todo o planeta, aproximadamente 1 bilhão de pessoas viviam em barracos sem água potável e saneamento nos grandes subúrbios. Em 2030, deverão ser 2 bilhões de pessoas vivendo em bolsões urbanos de pobreza. Durante esse mesmo período, a população das megalópoles dos países em desenvolvimento deverá crescer em 2,12 bilhões de habitantes. Nas grandes cidades do Primeiro Mundo, espera-se um incremento de apenas 28 milhões de pessoas. A maior consequência desta luta teórica entre os modelos de Urbanismo *Moderno* e *Pós-Modernista* foi, na opinião de Leonardo Benévolo (1990: p. 723), a predominância dos bairros irregulares chamados de *ranchos* na Venezuela, *barriadas* no Peru, *favelas* no Brasil, *bindovilles* na França e Argélia, *chabolas* na Espanha, *ishish* no Oriente Médio, *bustees* na Índia e *centocelle* na Itália.

De acordo com Lewis Mumford (1982: p. 569), as projeções demográficas alertam que a população mundial total dobra a cada 30 anos, a população urbana duplica-se a cada 15 anos e a população urbana “marginal” cresce duplamente a cada 7,5 anos. Assim, num futuro próximo, antes de meados do século XXI, mais da metade da população mundial viverá em cidades e a maioria desta população mundial cidadina estará alojada em habitações irregulares. Com um agravante: as economias vão se tornar cada vez mais hiperativas, além das necessidades humanas, em contínua inovação e com aumento da produção e demanda por energia e transportes. As metrópoles transformaram as cidades pós-industrial, industrial, comercial, militar e aristocrática num modelo global de cidade única e ampliaram sua influência sobre as demais através do “gigantismo sem meta”. Ter o maior edifício, universidade, museu, hospital, loja, banco ou avenida converteu-se em uma máxima da organização cidadina. Debaxo da rotina das metrópoles avançaram todas as dimensões da violência. Os planos urbanos e a civilização metropolitana introjetaram os sintomas da cidade irregular e com diversas conurbações, criando a “cidade regional” não assistida institucional e economicamente e sem desmontar suas condições agonizantes. Ademais, o conhecimento tecnológico ainda não encontrou a cura para a incompetência política e a falta de

inventividade social. Afora o lucro e o poder, todos os processos da vida foram postos sob controle: tempo, movimentos, associações, mídia, produção, ideias e fantasias.

Na opinião de Fernando Goitia (1992: p. 24-27), o grande crescimento das cidades e das formas de vida urbana são os fenômenos que melhor caracterizam a civilização contemporânea. A cidade como resultante de um processo histórico teve seu ritmo de crescimento muito superior ao das possibilidades de previsão das autoridades públicas, da sua capacidade de assimilar os problemas e da disponibilidade dos recursos para proceder às reformas necessárias para criar estruturas citadinas eficazes. Uma parte da população que chega às grandes cidades é forçada a se distribuir nos locais mais miseráveis e abandonados, invadindo propriedades alheias ou zonas com condições urbanas inadequadas, num processo de crescimento agressivo e com manifestações patológicas. Os organismos oficiais e os planejadores urbanos são lentos nas previsões e lenientes nas realizações. Enquanto delimitam as zonas convenientes e planificam na sua base, preparando soluções para o crescimento demográfico, a realidade urbana com seus imperativos violentos rompe os lugares mais imprevisos e incongruentes. A cidade vai-se transformando com um crescimento que nem é ordenado por via técnica, nem pausado e orgânico por via natural, produzindo problemas tanto nos núcleos centrais quanto nas periferias. Toda ordenação espacial é questionável quando não existe adequada acessibilidade, meios de transporte público eficazes e uma rede viária inteligentemente planejada para atender às demandas.

Questionam-se quais os modelos adequados de Planejamento Urbano e Urbanismo para a cidade contemporânea, principalmente nas cidades dos países em desenvolvimento. Na verdade, os modelos adequados devem compreender a cidade enquanto “empreendimento” e satisfazer às necessidades individuais e coletivas dos vários setores de sua população. Para tanto, deve-se articular recursos humanos, financeiros, institucionais, políticos e naturais para sua produção, funcionamento e manutenção, vinculando-se à ação política, componente do governo da cidade, e responsável pela elaboração de políticas públicas, concretização de programas e execução de projetos: a Gestão Urbana.

Conforme Fernando Birkholz (1967: p. 45), em 1952, a cidade de La Tourrette (França) sediou a reunião do *Grupo Economia e Humanismo*, onde foram fixadas as novas dimensões do Planejamento Urbano, através da Carta do Planejamento Territorial. O documento considerou como objetivo do Planejamento Urbano a organização racional do espaço e a

implantação de equipamentos apropriados, as condições ótimas de valorização da terra e as situações mais convenientes ao desenvolvimento humano de seus habitantes. No documento estão estabelecidas as quatro ideias básicas do Planejamento Urbano: organização do espaço, apetrechamento do território, aproveitamento econômico e desenvolvimento do homem. Posteriormente, em 1958, realizou-se em Bogotá (Colômbia), o *Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano*, ocasião em que é elaborada a Carta dos Andes, que constitui um documento sobre o Planejamento Urbano contemporâneo. Segundo a definição da Carta dos Andes, o planejamento é um processo de ordenamento e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos e por meio de uma ação racional, a utilização ótima dos recursos de uma sociedade em uma época determinada.

Para José Lamas (2004: p. 125-126), o Planejamento Urbano aproxima-se do próprio Urbanismo, uma vez que em toda a transformação do território é indispensável uma operação que defina as relações e interligue os elementos construídos e as diferentes arquiteturas. Contudo, a compreensão de Lamas sobre o Urbanismo não se resume a um simples desenho urbano, já que implica na condução de um plano no tempo e no jogo de agentes e atores políticos, econômicos e sociais. Também é seu objetivo a mediação e resolução dos conflitos entre os interesses públicos e privados que disputam a fruição do espaço urbano. Todavia, o Planejamento Urbano (pensado junto com a Gestão Urbana), tem no Urbanismo, uma de suas partes integrantes, uma complementaridade. O importante seja como for, é não confundir as duas coisas, tomando a parte (o Urbanismo) pelo todo (o campo interdisciplinar do Planejamento Urbano). O Planejamento Urbano como ato de planejar ou gerir a cidade não se resume apenas em planejar e gerir as coisas (substrato espacial, mobiliário urbano dentre outros), mas sim planejar e gerir relações sociais, na busca da autogestão. Flávio Villaça (1998: p. 32), distingue o Planejamento Urbano do Urbanismo pelas seguintes características: a) abrangência de todo o espaço urbano e não apenas um espaço e seus vários elementos constitutivos no tocante aos objetivos (organização e equipamentos deste espaço), mas não necessariamente no tocante ao diagnóstico para fundamentar a intervenção; b) continuidade de execução e necessidade de revisões e atualizações; c) interferência da ação sobre a maioria ou grandes contingentes da população; d) papel e importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com maior participação dos organismos municipais e menor dos federais e estaduais.

O Planejamento Urbano é uma orientação consciente para a ação humana na cidade buscando atingir objetivos predeterminados com a utilização do Urbanismo (intervenção, reforma e controle). Para Celso Ferrari (1979: p. 11), o Planejamento Urbano é um método de pesquisar, analisar, prever e ordenar as mudanças de uma cidade. Mudanças estas concebidas como alterações qualitativas que ocorrem tanto no espaço urbano, quanto nos padrões culturais da sociedade e nos canais de comunicação. Planejamento Urbano é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver racionalmente os problemas que afetam uma sociedade em dado espaço-tempo, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas consequências. O Planejamento Urbano configura-se como o processo permanente de reflexão e análise ordenado e sistêmico de antecipação (dever) do futuro, definindo ações que viabilizem alcançar os objetivos, considerando de forma integrada várias dimensões (técnica, política, jurídica e administrativa). Para Carlos Matus (1989: p. 25-30), o Planejamento Urbano é um processo resultante do jogo de atores em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e suas particulares visões dos problemas e da realidade. Como tal, é indeterminado, e constitui um processo aberto, em que o futuro está para ser construído pela interação dos atores em acompanhar as “dinâmicas da cidade”. O Planejamento Urbano é uma atividade administrativa (gestão de dirigentes) de cunho político (diferentes visões da cidade) que se utiliza dos recursos técnicos disponíveis (conhecimento interdisciplinar dos profissionais) e apresenta-se formatado juridicamente (complexo de leis) visando organizar informações, hierarquizar diretrizes, orientar decisões e ordenar ações. O Planejamento Urbano é uma mediação entre o passado, o presente e o futuro. Contudo, tal previsão intelectual (conhecimento, ação e gestão) deve conter a necessária capacidade de reação planejada ante os imprevistos.

Nos últimos anos, um dos elementos que caracteriza o Planejamento Urbano é o grau de participação popular. O Planejamento Urbano ficou compreendido como a ação de antever o espaço urbano num processo de autoplanejamento e autogestão que busca o *Desenvolvimento Sustentável* através de ações técnico-jurídico-político-administrativas participativas: a possibilidade da população debater, propor e usufruir o espaço urbano e a vida na cidade. O Planejamento Urbano das cidades contemporâneas vinculou-se definitivamente ao conceito de *Desenvolvimento Sustentável* ao integrar diversos aspectos para resolver os problemas de uma cidade e proporcionar a melhor qualidade de vida para sua população. Como processo dinâmico, permanente e integrado, o Planejamento Urbano garante o *Desenvolvimento Sustentável* quando persegue a relação mais harmoniosa possível entre cenários democráticos,

atividades econômicas, prudência ambiental, inovações científico-tecnológicas para gerar a justiça social, podendo ser traduzida na seguinte fórmula: $DS = (CD + AE + PA + ICT) \times JS$. Ou seja, o *Desenvolvimento Sustentável* deve atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

2. A Lei das Cidades Brasileiras

Das metrópoles às pequenas localidades, toda a vida coletiva é gerida como espaços públicos que pertencem a todos os cidadãos. Como um “ímã”, a cidade é um ente que tudo atrai: linguagens, mercados, políticas públicas, artes, lazer e pessoas. A cidade torna-se consumível com o gigantismo da expansão das metrópoles, com suas formas e interesses mudando tão rapidamente que abalam até a imperativa função de “agente da continuidade humana”. A memória viva da cidade, que outrora ligava gerações e séculos, vai lentamente desaparecendo. Os habitantes que vivem em qualquer grande cidade assumem um contínuo movimento consumista auto-aniquilador e vazio de significados humanos e históricos.

Para Henri Lefèbvre (1969: p. 56), a cidade é a projeção da sociedade sobre o local. A estrutura da cidade não é apenas material ou geográfica (espaços construídos e definidos). A cidade engendra sentimentos, crenças, cultura, memória, mudanças históricas, níveis administrativos, concepções políticas e aspectos econômicos. Organismo vivo em plena transformação dado o ser social em contínua mudança que a habita: o homem. A sociedade urbana constitui uma realidade não acabada no processo de civilização, com a maioria populacional tendo se tornado consumidora de produtos e de espaços. Para Jane Jacobs (2001: p 253), o tempo pode transformar em obsoletas certas estruturas depreciando seus usos e investimentos, como também pode cambiar certos espaços tidos como adequados para pessoas de certa época em espaços supérfluos para outras gerações. Nesse arco histórico de transformações de fatos da vida civil e política, do ambiente físico e organizativo das cidades debruçam-se as referências do Planejamento Urbano, Urbanismo, Política Urbana e Gestão Urbana sobre este algo concreto e complexo que nos cerca e recebe.

O caos urbano é o destino de uma cidade quando impera a coincidência entre a baixa cultura dos homens que detêm o poder e a falta de um “plano”, de organização social e funcionamento racional de um local. Para Lewis Mumford (1982: p. 590), o caos urbano

também é instalado quando os limites físicos da expansão urbana não estão de acordo com os avanços demográficos, a infraestrutura disponível e o custo temporal e econômico dos transportes em espaços urbanos congestionados. Para José Carlos Ferraz (1991: p. 13), o caos urbano tanto resulta da falta de planos urbanos como de ações públicas descoordenadas. Nessas cidades, ao lado de edifícios, pontes e viadutos imponentes, sistemas de transportes velozes e estações grandiosas, erguem-se favelas e palafitas com todo o baixo nível socioeconômico de seus moradores. Destas contradições emergem o desencanto da vida urbana em espaços antieconômicos, de insegurança e desespero psicológico. Compreender e percorrer o caminho para a incrementação das “utopias cidadinas possíveis” é apostar na transformação do existente e ordenada pela previsibilidade técnica, consenso político e segurança legal do Planejamento Urbano.

O Brasil é um país essencialmente urbano, com mais de 80% da população e das atividades econômicas encontrando-se em áreas urbanas. As cidades concentram também boa parte dos mais difíceis problemas nacionais. O Poder Público em todos os níveis de Governo não conseguiu intervir na questão urbana com a eficiência necessária. Em geral, a população de baixa renda somente tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, mais baratas, sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis. Produziram-se ao longo dos anos em todo o país, cidades desequilibradas e caóticas, resultado da interação perversa entre os processos socioeconômicos, opções equivocadas de planejamento e políticas urbanas e desconhecimento quase geral sobre as temáticas da cidade, reforçando um modelo excludente, segregador e assistencialista. As visões tecnocráticas dos planos e da elaboração das estratégias de regulação urbanística completam o quadro. O tratamento das cidades dado por planos urbanos restritos a uma gama de profissionais (arquitetos, engenheiros, advogados, administradores, agentes imobiliários) e sem participação popular, ignorou as dimensões de solução de conflitos, ampliando a desigualdade de condições de renda e adotando alternativas dispendiosas para reverter as situações de áreas não urbanizadas. A necessidade de construção de uma nova ordem urbanística redistributiva e inclusiva é ainda mais urgente no século XXI.

A cidade como uma dimensão pública de vida coletiva precisa ser organizada pelo Planejamento Urbano, Urbanismo e Política Urbana, uma vez que definem adequadamente a atuação do poder municipal encarregado de orientar os cidadãos em suas relações. O Planejamento Urbano, como requisito do Urbanismo e fundamento da Política Urbana, é uma contribuição que enriquece as análises da cidade contemporânea e fortalece as pontes para o

futuro urbano. O Planejamento Urbano é uma “bússola” do existente (incluindo a conservação do vivido) para prever o amanhã. Através do Planejamento Urbano, os poderes públicos e a sociedade definem projetos estratégicos, projetam ações marcadas pela racionalidade dos bens materiais e culturais, ordenam o conjunto da infraestrutura. Atividade pública primária de todo o processo de realização das funções sociais da cidade e da propriedade, o Planejamento Urbano deve conceber as diretrizes para a solução de problemas essenciais e o estabelecimento do Desenvolvimento Sustentável das cidades. O Planejamento Urbano, aliado aos instrumentos da Política Urbana, à definição das intervenções do Urbanismo e positivado no ordenamento jurídico municipal, representa a relação mais democrática possível entre espaço, natureza e sociedade, capazes de dotar as cidades de projetos de desenvolvimento.

O Município é por excelência o *locus* dos problemas urbanos. As competências em matéria urbanística dos entes federativos (União, Estados, Municípios) encontram-se entre os artigos 21/30 da Constituição de 1988. Nos artigos constitucionais 182 e 183, figura o Município como o ente federativo responsável direto para promover a Política Urbana, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, trabalho, circulação, lazer, consumo) e da propriedade (justiça social e combate especulativo) e garantir o bem-estar dos seus habitantes, de acordo com o Plano Diretor. Todavia, até o início do século XXI, faltava no Brasil uma lei que instrumentalizasse os Municípios de maneira nacional e uniforme no seu papel constitucional de planejador e executor da Política Urbana. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os arts. 182 e 183 e, em parte, o art. 225 da Constituição de 1988, numa opção política coerente e tecnicamente correta, refundou o Direito Urbanístico (objeto, institutos, método), estabeleceu diretrizes, instrumentos e regras e repassou uma série de atribuições aos Municípios. Os capítulos da Política Urbana e do Meio Ambiente da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/2001, criaram a Nova Política Urbana brasileira.

O Estatuto da Cidade apresenta-se como a “caixa de ferramentas” da Nova Política Urbana. Evoca o desenvolvimento dos municípios e tenta frear a reprodução paradigmática das desigualdades sociais, fruto do mal gerido processo de expansão urbana brasileira. As morfologias presentes nas cidades de diferentes tamanhos espaciais, perfis econômicos e regiões diversas são bastante conhecidas: condições de vida diversas nas áreas centrais e periféricas; divisão geográfica entre morro e asfalto; repartição entre a cidade legal, rica e com infraestrutura e a cidade ilegal, pobre e sem acesso aos equipamentos urbanos e

oportunidades de trabalho ou lazer. Tal quadro de contraposição entre minoria qualificada e maioria em condições urbanísticas precárias é mais do que a expressão das desigualdades sociais. Na verdade, é o próprio agente da reprodução dessa desigualdade. O Estatuto da Cidade é a proposição do desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, métodos, concepções e instrumentos de Política Urbana.

Os artigos 182 e 225 da Constituição de 1988 vinculam o desenvolvimento urbano com o direito ao meio ambiente para as atuais e futuras gerações, norteando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de acordo com as 16 diretrizes da Política Urbana, propugnadas pelo art. 2º do Estatuto da Cidade. Os poderes públicos municipais somente respeitarão o Estatuto da Cidade quando os instrumentos da Política Urbana previstos nos arts. 4º a 38 forem aplicados com finalidade de atender às diretrizes gerais previstas na lei. Os instrumentos da Política Urbana (IPUs) são os mecanismos jurídicos, políticos, tributários, financeiros, administrativos, urbanísticos e ambientais para promoção da “reforma urbana”, estruturando a gestão democrática da cidade; a preservação, utilização e qualificação de áreas essenciais da cidade; a alteração do uso e ocupação e mudanças nos coeficientes de construção; a busca de autossuficiência financeira para realização de ações e intervenções urbanas; o combate à especulação imobiliária; a aquisição de imóveis para implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer; a política fundiária com devida regularização e programas habitacionais para segmentos de baixa renda.

As políticas de desenvolvimento urbano e sustentável prevista na Constituição de 1988 têm por objetivo efetivar a cidadania e os “direitos à cidade”: apresentação de condições cidadinas de vida digna para inclusão social de todo e qualquer grupo social. Para atender o mandamento de materialização das funções sociais da cidade e da propriedade, a Política Urbana deve iluminar-se pelos “faróis da utopia”. É essa possibilidade da felicidade construída na cidade vir a existir, jurídica e sociologicamente, que torna a utopia viva a partir do real, da vida concreta. Para isso, é necessária a dedicação cotidiana para construção das “novas éticas urbanas e ambientais”: valores humanos, urbanos, ambientais e culturais sobrepostos nas cláusulas dos atuais contratos sociais. Com o Estatuto da Cidade, o Planejamento Urbano e o Urbanismo têm como eixo a viabilização de práticas de cidadania em mão dupla (governo e sociedade), incorporando a participação de todos os cidadãos.

A Nova Política Urbana aferida pelo Estatuto da Cidade, uma das mais revolucionárias leis no tocante à adoção de planos concretos de interesse coletivo e de bem-estar da comunidade, não é mais objeto exclusivo dos gestores, técnicos e operadores do Direito. A Política Urbana se encontra democratizada, com padrões sérios de materialização e fiscalização dos planos urbanísticos e de realização de intervenções urbanísticas autossuficientes (sem onerar o erário municipal). A Política Urbana tornou-se o cerne gestor das ações e intervenções urbanas, repartindo o ônus e o bônus da urbanização e interferindo na lógica privada de construção e expansão da cidade. A Nova Política Urbana, uniforme para todos os municípios brasileiros e sob o lume do Estatuto da Cidade, inspira-se no equilíbrio entre os ambientes naturais e artificiais. Além de tornar obrigatórias as análises prévias sobre o processo de mudanças sociais, com base no deslocamento de comunidades urbanas via especulação, desapropriação, situações de risco ou carência habitacional; níveis de industrialização e pós-industrialização; aspectos do solo, clima e recursos hídricos. Pode ainda, por seus desdobramentos legais, políticos e administrativos, estabelecer quadros comparativos entre crescimento populacional inevitável e formas de crescimento econômico-social possíveis. O Estatuto da Cidade ao identificar o projeto de desenvolvimento urbano e sustentável como objetivo contínuo a ser perseguido pelas cidades incorporou e materializou os princípios e os mandamentos contidos nos arts. 182 e 183 (Política Urbana) e 225 (Meio Ambiente) da Constituição de 1988.

As inovações jurídicas e urbanísticas do Estatuto da Cidade apresentam-se como resultados das lutas populares pelo acesso a terras urbanas e do questionamento do papel do Município como mediador dos conflitos sociais. O Estatuto da Cidade vai ao encontro do ideário do Novo Planejamento Urbano, pois se apresenta como ferramenta disponível para o governo e para a sociedade interligarem o técnico com o jurídico, o político e o administrativo. Raquel Rolnik (2001: p. 11) pondera que este dispositivo legal garante o enfrentamento dos problemas das desigualdades sociais nas cidades porque dispõe de diretrizes, políticas e instrumentos específicos de Política Urbana. Cabe ainda destacar os instrumentos de gestão democrática da cidade: conselhos municipais de política urbana, conferências da cidade, audiências públicas e iniciativa popular de projetos de lei.

São instrumentos da Política Urbana que devem ser regidos por legislação própria, objeto de controle pela sociedade civil e utilizados para indução do desenvolvimento urbano:

- I. Planos nacionais e regionais de ordenação territorial e desenvolvimento socioeconômico;
- II. Planos para regiões metropolitanas, microregiões e aglomerações urbanas;

III. Planejamento municipal, em especial: Plano Diretor, Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, zoneamento ambiental, leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual) e gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais e planos de desenvolvimento econômico e social;

IV) Institutos Tributários e Financeiros: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Contribuição de Melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V. Institutos Jurídicos e Políticos: Desapropriação, Servidão e Limitação administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, Unidades de Conservação, Zonas Especiais de Interesse Social, Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, Usucapião Especial de Imóvel Urbano, Direito de Superfície, Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso, Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana Consorciada, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos menos favorecidos, demarcação urbanística, legitimação da posse, Referendo Popular e Plebiscito;

VI) Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Lei Orgânica, Código de Obras e Posturas, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Plano de Transportes e do Sistema Viário e Código Ambiental são normas que, a partir de 2001, devem, necessariamente, incorporar as 16 diretrizes da política de desenvolvimento urbano e ambiental previstas no Estatuto da Cidade:

- i) cidades sustentáveis;
- ii) gestão democrática;
- iii) cooperação entre governos, iniciativa privada e sociedade civil;
- iv) distribuição espacial da população e atividades econômicas;
- v) oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses, necessidades das populações e às características locais;
- vi) integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- vii) adoção de padrões de produção/consumo de bens e serviços, densidade demográfica e expansão urbana compatíveis com os níveis territoriais de sustentabilidade;
- viii) justa distribuição dos benefícios e ônus advindos do processo urbano;
- ix) adequação dos instrumentos de política pública econômica, tributária, financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano que privilegiem investimentos em bem-estar e fruição de bens par todos os segmentos sociais;

- x) recuperação dos investimentos do poder municipal que valorizem áreas e imóveis urbanos;
- xi) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural, cultural e artificial;
- xii) audiências do poder público municipal e das populações locais sobre atividades e empreendimentos negativos ao conforto, segurança, meio ambiente natural e artificial;
- xiii) regularização e urbanização de áreas ocupadas por comunidades de baixa renda;
- xiv) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias;
- xv) isonomia de condições para agentes públicos e privados no processo de urbanização, atendido o interesse social;
- xvi) ordenação e controle do solo urbano, para evitar: a) utilização inadequada de imóveis urbanos; b) proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes; c) parcelamento do solo, edificação e uso excessivo ou inadequado face à infraestrutura urbana; d) empreendimentos ou atividades que funcionem como polos geradores de tráfego sem infraestrutura correspondente; e) retenção especulativa urbana com subutilização ou não utilização de imóveis e terrenos; f) deterioração das áreas urbanizadas, poluição e degradação ambiental.

O Estatuto da Cidade projetou-se como uma expressão de cidadania urbana, na qual o pensar sobre as cidades e seus espaços físico-sociais passa, obrigatoriamente, pela participação política e pela ação cidadã das comunas. Parte-se assim, da hipótese de que a utilização do Estatuto da Cidade como instrumento orientador da formulação e execução de políticas voltadas para o ordenamento e gestão urbanas venha a constituir-se um exemplo da nova compreensão de Planejamento Urbano. No século XXI, o olhar para o Planejamento Urbano e o Urbanismo assume uma forma distinta da tradicional visão tecnicista e busca uma nova maneira de pensar e viver a cidade, em que o cidadão pode participar e se manifestar de forma integral e contínua sobre as decisões voltadas para a sua cidade e para a sociedade como um todo. A Nova Política Urbana toma como um dos núcleos de atuação a observação das formas de administração compartilhada entre autoridades públicas, técnicos governamentais e participação democrática da sociedade civil em relação à adoção de diagnósticos, projetos, meios e fins para planejamentos democráticos de desenvolvimento urbano e sustentável. A Nova Política Urbana ao introjetar os princípios da “subsidiariedade” e da “democracia participativa” reforça as pilastras do Estado Democrático de Direito, com a participação e a fiscalização decisivas da sociedade na montagem de poderes locais eficientes.

A Política Urbana referida no Estatuto da Cidade busca edificar uma unidade sistemática na análise da democracia, desenvolvimento urbano e acesso social nas cidades. A Nova

Política Urbana pode ser construída por todo e qualquer cidadão-colaborador identificado com os destinos plurais da cidade, independentemente de seu interesse e visão cidadina. A Nova Política Urbana das cidades brasileiras representa um “caldeirão” de visões avançadas advindas de estudos conexos sobre o homem e seus ambientes, da participação democrática e de projetos de desenvolvimento da cidade repassados por diversos expoentes acadêmicos, políticos, técnicos e sociais.

A Nova Política Urbana é fruto não apenas das regras, conceitos, razões e limites citadinos inseridos no Direito Urbanístico, mas do relicário de várias ciências que atuam com a questão urbana, como a Sociologia, Administração, História, Geografia, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Economia, dentre outras. A Nova Política Urbana completa as ações do Planejamento Urbano e do Urbanismo como síntese científica de várias fontes de conhecimento e da soma dos esforços de profissionais especializados. Os instrumentos de Política Urbana e a realidade diagnosticada das cidades são ferramentas norteadoras do desenvolvimento urbano e ambiental, devendo ser permanentemente atualizados devido à dinâmica do crescimento do sistema de atividades das funções sociais da cidade e da propriedade, principalmente, em localidades atrativas de deslocamentos e migrações rurais por sobrevivência ou satisfação de serviços, oportunidades e demandas sociais.

3. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano: o Instrumento Básico da Política Urbana

A adequação das legislações urbanísticas e ambientais dos municípios brasileiros ao Estatuto da Cidade, cujo prazo de implementação iniciou-se em janeiro de 2002, significa uma obrigatória e inadiável modernização jurídica capaz de contribuir para a correção das distorções provocadas pela falta de planejamento urbano. A confecção ou a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o instrumento básico da Nova Política Urbana representa um marco do desenvolvimento programado da cidade e requisito para atrair novos projetos urbanos como investimentos empresariais e obras infraestruturantes em parcerias com as esferas estaduais e federais.

No Brasil, 1.683 municípios encontram-se obrigados a confeccionarem ou revisarem o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) por possuírem mais de 20 mil habitantes ou serem integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, áreas de especial

interesse turístico e áreas de influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental regional ou nacional, conforme atesta o art. 41 do Estatuto da Cidade. Também estão compelidos a terem ou atualizarem o PDDU, os municípios que queiram utilizar os instrumentos constitucionais de Utilização, Edificação ou Parcelamento Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento de Títulos da Dívida Pública. No Ceará, dos 184 municípios, 105 estão obrigados a elaborarem ou atualizarem o PDDU. Todavia, apenas 72 possuem o instrumento, o que representa 40% das cidades cearenses. Dos 72 municípios cearenses que possuem Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, 50 tiveram o documento elaborado pela Secretaria Estadual das Cidades do Ceará e, os outros 22 foram confeccionados com o auxílio de outros órgãos, como a Associação dos Prefeitos e Municípios do Estado do Ceará (APRECE) e o Ministério das Cidades (cf. Diário do Nordeste. Regional: 03.09.2011, p. 1). Vale mencionar, que sem PDDU, os municípios ficam impossibilitados de receber obras de infraestrutura ou projetos urbanísticos locais advindos de recursos federais e estaduais.

O art. 50 do Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de 5 anos para que os municípios elaborem ou atualizem os seus PDDUs com a compulsória participação da comunidade local. Para evitar a ocorrência de inconstitucionalidade por omissão, fruto da inércia administrativa e legislativa ou de procedimentos especiais para apurar a responsabilidade do Prefeito, dos demais agentes públicos executivos e dos vereadores, é necessária a definição por lei municipal do período de envio do Plano Diretor pelo executivo municipal e a definição do prazo para a sua aprovação na Câmara Municipal. A Câmara Municipal pode tomar a iniciativa legislativa de estabelecer tais prazos, caso não exista previsão na legislação municipal dentro do prazo de 5 anos, bem como apresentar o projeto de lei do Plano Diretor por sua Comissão Permanente de Política Urbana quando o Executivo não apresentá-lo ao poder legislativo municipal no período legal indicado. Caso o Prefeito não encaminhe o Plano Diretor para a Câmara Municipal, o Judiciário pode declarar, por provocação, a inconstitucionalidade por omissão, ofertando prazo de 30 dias para as providências cabíveis. Não apresentando no prazo definido de 30 dias, ficará configurada a responsabilidade do gestor executivo por descumprimento de decisão judicial. Também poderá existir a declaração de inconstitucionalidade por omissão, quando o Executivo municipal deixar de aplicar as normas estabelecidas no Plano Diretor, especialmente, quando não realizar consultas populares. O Prefeito incorre também em improbidade administrativa, caso atue contra o inciso VII do artigo 52 do Estatuto da Cidade (prazos de 5 anos para aprovação e 10 anos para

revisão do PDDU). A inconstitucionalidade por omissão legislativa também se estende à Câmara Municipal, quando não aprovar o Plano Diretor submetido a sua apreciação pelo Executivo nos prazos do Estatuto da Cidade, de sua Lei Orgânica ou por lei municipal específica. Finalmente, pode existir a inconstitucionalidade por omissão em âmbito legislativo, caso a Câmara Municipal legisle parcialmente normas constitucionais da Política Urbana (art. 182, § 4º), tornando o Plano Diretor sem eficácia plena.

Vale ainda ressaltar que a elaboração e a aplicação do PDDU pelo Município deverá atender às diretrizes de combate à especulação imobiliária, gestão democrática da cidade, direito à cidade sustentável e promoção da urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por populações de baixa renda. A possibilidade do uso dos instrumentos da Política Urbana pelos Municípios contrariando as diretrizes gerais da Política Urbana contidos no Estatuto da Cidade pode ser considerada como lesão à ordem urbanística ou ao patrimônio público, de acordo com o arts. 52 e 53 do Estatuto da Cidade e a Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa), possibilitando que as entidades da sociedade civil ingressem com Ação Civil Pública ou, Ação Popular, por qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos, visando responsabilizar os agentes públicos competentes.

Diferentemente da concepção tradicional, que separou o Planejamento Urbano da Gestão Urbana, conflitando os interesses da técnica e da política, o novo paradigma jurídico do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, concebido pelas 16 diretrizes da Política Urbana do Estatuto da Cidade, conduz à formulação de um “pacto administrativo” (*a cidade que queremos*) correspondente aos interesses públicos, privados e coletivos da cidade. As novas práticas substituem o plano que priorizava tudo (e nada priorizava) pela ideia do plano como um processo político, por meio do qual o poder público canaliza seus esforços, capacidade técnica, recursos financeiros e potencialidades locais em torno de alguns objetivos locais prioritários e de acordo com as diretrizes referidas. Evita-se dessa forma, a dissipação de forças em intervenções fragmentadas em prol de um foco nos pontos definidos como fundamentais para a cidade.

A confecção participativa do PDDU visa instrumentalizar a Prefeitura e os segmentos sociais e econômicos com informações e propostas de planejamento através de estratégias, programas, normas e ações para a execução de atividades setoriais de cunho local e regional. Portanto, somente com o entendimento da realidade atual é que se poderá “construir o futuro

intelectual da cidade” estabelecendo parâmetros e alterando o que deve ser mudado nesta realidade conjuntural. O método participativo em todo o processo de elaboração do PDDU, fundamento obrigatório para sua legitimação, oficialização e implantação, requer a mobilização da sociedade civil para que todos tomem conhecimento de seu formato e conteúdo, através de reuniões temáticas, audiências, seminários e debates com os segmentos sociais em linguagem simples, clara e acessível, da discussão à redação final. O processo de elaboração de um Plano Diretor representa a busca de consensos entre o Executivo, o Legislativo, a sociedade civil (comunidades, agentes econômicos, representantes acadêmicos), o Ministério Público e, até mesmo, os órgãos públicos de outras esferas governamentais.

O Plano Diretor resta definido como um “projeto de cidade”, conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real em seus aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses sobre ações de desenvolvimento e modelos de zoneamento do território. Na elaboração de suas etapas, deve-se traçar um quadro preliminar da problemática local, dos instrumentos de gestão e planejamento municipal e dos procedimentos metodológicos específicos e detalhados para cada etapa, adequando-se às características do Município, principalmente, no que se refere à indicação dos documentos legais e técnicos inter-relacionados e indissociáveis.

Esta fase inicial é denominada de Síntese Diagnóstica da Realidade Municipal, devendo constar: aspectos fisiográficos, fatores históricos da ocupação municipal, elementos de organização do território, condições de vida da cidade, aspectos socioeconômicos, demandas por bairros, densidade demográfica por áreas, *ranking* dos bairros por infraestrutura e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), planos habitacionais, revitalização de áreas históricas, análises ambientais, dados e tendências do mercado imobiliário, diversificação empresarial *etc.* Além da Síntese Diagnóstica, as gestões municipais podem criar um banco de dados geoprocessados com atualização cartográfica dos mapas, tabelas e imagens da cidade para estabelecer zoneamentos urbanos e ambientais de acordo com as imagens de satélites ou aerofotogramétricas. A base cartográfica existente no município relativa à estrutura imobiliária municipal necessita de mapas elaborados por GPS para o redesenho da Planta Básica do Município tendo como referência as escalas 1:10.000 para o município e, 1:2.000 para as áreas urbanas. Nos casos de municípios mais desenvolvidos, devem-se instituir termos de referência, análise e recomendações dos planos e intervenções prioritárias (públicos,

privados, consorciados) em consonância com a modernização dos instrumentos legais norteadores do desenvolvimento urbano e ambiental.

As demais etapas de elaboração do PDDU contemplam:

- a) definição e homologação do Núcleo Gestor e do Regimento Interno do PDDU;
- b) instalação de grupos temáticos para a confecção da caracterização diagnóstica com as mais diferentes informações e dados do Município;
- c) realização de audiências públicas, oficinas, debates e seminários sobre variados temas;
- d) definição dos projetos prioritários e estratégicos para a cidade;
- e) preparação, discussão e votação do anteprojeto de lei do PDDU e de diferentes leis (Perímetro Urbano, Código de Obras e Posturas, Lei de Parcelamento, Uso, Ocupação do Solo, Código Ambiental);
- f) definição dos mapas temáticos representativos do “projeto de cidade”, com indicações territoriais das áreas de expansão urbana, preservação ambiental, habitação popular, interesse turístico, proteção histórico-cultural e dos mapas de apoio à legislação dos instrumentos de Política Urbana com aparato do geoprocessamento;
- g) apoio técnico ao processo de aprovação dos anteprojetos na Câmara Municipal;
- h) capacitação dos servidores municipais e de representantes das comunidades com montagem da Equipe de Gestão e do Sistema de Acompanhamento, Fiscalização e Controle do PDDU, através do Conselho da Cidade ou similar.

De acordo com o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/2001 e as Resoluções nº 25/05 (processo participativo), 34/05 (conteúdo mínimo) e 09/06 (prazos para aprovação) do Conselho Nacional das Cidades, a confecção ou a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano também obriga a regulamentação específica dos institutos jurídicos, políticos, tributários e financeiros contidos no PDDU referentes ao art. 4º do Estatuto da Cidade. O PDDU deve, portanto, atender as diretrizes da Política Urbana e demais artigos do Estatuto da Cidade, ser aprovado como Lei Complementar municipal e regulamentado por uma série de leis específicas, com a obrigatoriedade do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual incorporarem suas diretrizes e prioridades. O PDDU deve ainda, englobar o município como um todo (zonas urbanas e rurais); ser revisto, pelo menos, a cada 10 anos; garantir na sua elaboração e fiscalização, audiências e debates públicos com a sociedade, com publicidade e acesso aos documentos e informações produzidas; delimitar as áreas urbanas que não atendem a função social da propriedade; fixar

os critérios, finalidades, coeficientes e áreas para o Direito de Preempção, Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração do Uso do Solo, Operações Urbanas Consorciadas e Transferência do Direito de Construir; definir os empreendimentos e atividades que dependerão do Estudo de Impacto de Vizinhança; delimitar as áreas urbanas passíveis da aplicação da Usucapião Urbano, das concessões especiais para fins de moradia e comércio, Zonas Especiais de Interesse Social, regularização fundiária e urbanização e normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação.

Pode-se ainda enumerar como alguns dos objetivos específicos de um PDDU:

- i) conhecer a realidade municipal - ampliação do conhecimento técnico-jurídico das questões administrativas, políticas, sociais, econômicas, urbanas, dos recursos naturais;
- ii) formar um Banco de Dados Municipal - estruturação de um sistema de geoprocessamento, signos, mapas, tabelas, imagens, cartografia, comparativos, coordenadas geográficas, estatísticas, dados sísmicos e geológicos, gabaritos dos edifícios e imagens diversas para estabelecimento dos zoneamentos urbano e ambiental;
- iii) melhorar a Gestão Municipal - formatação de diretrizes prioritárias, montagem da equipe gestora habilitada e abertura de espaços para participação coletiva e contínua, quando da apresentação e discussão dos projetos urbanos e ambientais advindos de instrumentos jurídicos, técnicos, políticos e administrativos modernizados e acessíveis ao público;
- iv) otimizar a Política de Turismo - confecção dos termos de referência, análises e recomendações dos planos e intervenções públicas, privadas e consorciadas consoantes à valorização dos atrativos turísticos municipais;
- v) aumentar a conscientização da sociedade civil e poder público - realização de audiências públicas, seminários e debates de nivelamento com diferentes esferas públicas, universidades e personalidades locais acerca das características potencialidades, oportunidades, problemas e ameaças, municipais;
- vi) alavancar a capacidade municipal em atrair investimentos públicos e privados para o desenvolvimento socioeconômico e a infraestrutura - redação dos anteprojetos de adequados ao Estatuto da Cidade e à Agenda 21 Brasil, bem como aos órgãos multilaterais financiadores (BID, BIRD, Habitat ONU, ONGs), empresas regionais, nacionais e internacionais na reformulação e formulação de instrumentos legais.

A atualização dos aparatos técnicos, políticos, jurídicos e administrativos adequados ao Estatuto da Cidade inserem três princípios de governo para a Gestão Municipal: *Democracia*

e Participação, Modernização Administrativa e Gerencial e Desenvolvimento Sustentável. Na sua abordagem sistêmica têm-se desdobramentos em ações prioritárias integradas e intersetoriais do Município, também inseridas no PDDU, a saber:

- a) Obras Estruturantes - análise dos projetos de construção, reforma e/ou melhoria de ruas, avenidas e estradas, equipamentos urbanos e sociais;
- b) Desenvolvimento Social - projeções e avaliação do planejamento espacial e demográfico para urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas, erradicação de moradias degradantes e construção de moradias populares com utilização de materiais recicláveis;
- c) Educação, Cultura, Esporte e Lazer - indicações para otimização das estruturas municipais de escolas, associações, espaços públicos e clubes para abrigar todas as entidades e cidadãos em atividades e eventos integrados;
- d) Trabalho e Renda - proposições para fortalecimento do turismo, artesanato, pesca, serviços, comércios e indústrias;
- e) Saúde e Meio Ambiente - implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e dos programas de Educação Ambiental e Coleta Seletiva de Lixo, arborização da cidade, produção de mudas, manutenção das praças e passeios públicos, permissão de obras municipais com requisito de projeto paisagístico, construções de parques municipais, desenho urbano acessível e adoção de medidas de combate às poluições sonora e visual.

Ainda que seja estratégia de gestão, construção e intervenção pactuada, o Plano Diretor não pode resolver o acumulado histórico de problemas das cidades. Mas, passa a significar um fórum de debates, consultas e construção coletiva das opções conscientes e negociadas de intervenção urbana entre os cidadãos e suas entidades representativas com os poderes públicos, não mais um mero documento técnico, genérico e hermético. A partir do macrozoneamento (divisão das zonas urbana e rural em unidades territoriais), o Plano Diretor incentiva, qualifica ou proíbe a ocupação das zonas urbanas (residências, comércios, serviços, indústrias e equipamentos públicos) de acordo com o *princípio da compatibilidade* (a capacidade entre a infraestrutura e as condições do meio físico). O macrozoneamento geralmente é realizado levando-se em conta as características dos usos e ocupações existentes, as áreas de preservação ambiental e histórica, a densidade demográfica das áreas, a qualidade do solo, os ecossistemas, o preço da terra urbana, o sistema viário e de transportes, as Zonas Especiais de Interesse Social, entre outros temas.

Todavia, fundamental é que durante todo o processo de elaboração do PDDU haja confluência entre os saberes técnico e popular, combinando as políticas de governo com as reivindicações das comunidades locais. Ademais, a operacionalização do Plano Diretor requer a participação popular como viés de legitimação de sua elaboração e implantação através de canais fluentes entre todos os segmentos (públicos, privados e coletivos) da municipalidade. Enfim, somente através da forma participativa é que se pode estabelecer e construir o desenvolvimento programado da cidade.

Conclusão

O Planejamento Urbano da cidade contemporânea é mensurado pelo nível de participação popular, as formas peculiares e apropriadas de intervenção urbanística e a qualificação da Gestão Urbana. O Planejamento Urbano é um processo que engloba concepções, métodos e práticas visando o destino programado da cidade ou *a cidade que queremos*. Sua realização envolve os poderes públicos municipais, os agentes econômicos, os representantes acadêmicos e os movimentos sociais, garantindo-se a possibilidade destes segmentos expressarem suas diferentes visões cidadinas, debaterem os problemas gerais e específicos e proporem a melhoria da vida na cidade. A concepção avançada de Planejamento Urbano vincula-se definitivamente ao conceito de *Desenvolvimento Sustentável* numa caracterização dinâmica, permanente, abrangente e integrada de diversos aspectos que venham a proporcionar a melhor qualidade de vida para as populações atuais e futuras. Ou seja, o Planejamento Urbano do século XXI garante o *Desenvolvimento Sustentável* ao perseguir a relação mais equilibrada possível entre cenários democráticos, atividades econômicas, prudência ambiental, inovações científico-tecnológicas para gerar a justiça social. O Planejamento Urbano é o requisito para definir o desenho urbano propício e as intervenções urbanísticas mais adequadas para a cidade, além de ser fundamento técnico, jurídico, político e administrativo para a busca de uma Gestão Urbana moderna e qualificada.

Estes novos modelos de Planejamento Urbano e de Urbanismo somente foram possíveis com o Estatuto da Cidade, a lei mais revolucionária da década passada (juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal) e que se projetou como forte expressão de cidadania urbana, uma vez que pensar, programar e intervir nas cidades brasileiras tornou-se “relação de mão dupla”, envolvendo poderes públicos e sociedade. Pedagogicamente, o Planejamento Urbano e o

Urbanismo assumem uma forma distinta da tradicional visão tecnicista, face ao seu caráter participativo, democrático e subsidiário que reforça as pilastras do Estado Democrático de Direito. O Estatuto da Cidade, além de refundar o Direito Urbanístico brasileiro, adota uma Nova Política Urbana que prevê diretrizes, métodos, regras e instrumentos para planejamentos modernos e gestões democráticas e eficientes. A Nova Política Urbana, como regulamentação dos arts. 182 e 183 e, parte, do art. 225 da Constituição de 1988, representa um conjunto uniforme de normas urbanísticas para todos os municípios brasileiros e busca criar, através de sua “caixa de ferramentas”, uma ordem urbanística diferenciada da que apresenta a maioria das cidades brasileiras.

Todavia, as novas concepções de Planejamento Urbano, Urbanismo e Política Urbana somente podem ser materializadas através da confecção ou atualização pelos municípios brasileiros de seus Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano. A elaboração de um Plano Diretor representa a busca de consensos entre os poderes públicos municipais e a sociedade civil, conservando e superando o passado vivido pela cidade, analisando a realidade conjuntural e servindo como bússola para a construção do futuro intelectual da cidade. O Plano Diretor visa instrumentalizar os poderes públicos e os segmentos sociais e econômicos com informações, propostas, estratégias, programas, normas e ações para a execução de atividades gerais e setoriais de índole local e regional. O método participativo no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é fundamento obrigatório para sua legitimação, oficialização e implantação, requerendo dos poderes públicos a mobilização de todos os extratos sociais para que tomem conhecimento em linguagem clara e acessível de seu formato e conteúdo.

O Plano Diretor é uma lei municipal elaborada com a participação de todos e o instrumento básico territorial que traduz o nível de desenvolvimento municipal, podendo ser sintetizado da seguinte forma: resultado do planejamento do futuro da cidade, com a mobilização de todos pela caracterização geral da atualidade e com um olhar para a história da comunidade; organizador do crescimento e da forma de transformação sócio-urbana; definidor das ações prioritárias e das metas a serem buscadas; regulamentador dos instrumentos urbanísticos que normatizam o processo de uso e construção e o mercado imobiliário; garantidor do sistema de gestão democrática desde a sua elaboração até sua fiscalização e controle.

Referências:

- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1990.
- BIRKHOLZ, Lauro. **O Ensino do Planejamento Territorial**. São Paulo: Editora USP, 1967.
- FERRARI, Celson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Arte, Arquitetura, Urbanismo, 1979.
- FERRAZ, José Carlos de Figueiredo. **Urbs Nostra**. São Paulo: Editora USP, 1991.
- GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução** Campinas: Papirus, 1994.
- GOITIA, Fernando. **Breve História do Urbanismo**. Lisboa: Editorial Presença, 1992.
- JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE. Fortaleza: 2011.
- LAMAS, José. **Morfologia Urbana e Desenvolvimento da Cidade**. Porto: Fundação para a Ciência e a Tecnologia, 2004.
- LEFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.
- MARIANI, Riccardo. **O Direito à Memória**. Patrimônio Histórico e Cidadania. DPH/PMSP. São Paulo, 1992.
- MATUS, Carlos. **Adeus, Senhor Presidente: Planejamento, Antiplanejamento e Governo**. Recife: Litteris, 1989.
- MONNIER, Gérard. **Le Corbusier**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MONTANER, Josep Maria. **Depois do Desenvolvimento Moderno. Arquitetura da Segunda Metade do Século XX**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2001.
- MUMFORD, Lewis. **A Cidade na História**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1982.
- ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: Novas Perspectivas para Reforma Urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.
- UN-HABITAT. **Report of the Second Session of the World Urban Forum**. Barcelona: Editions UN-Habitat, 2004.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.