
DESENVOLVIMENTO, PARADIGMAS DE PLANEJAMENTO URBANO E O PLANO DIRETOR MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS - MG

*Istéffany Fróes Mendes¹
Juliana Gonçalves Moreira Cota²
Iara Soares de França²*

Resumo: O planejamento é uma prática inerente ao ser humano sendo adotada nos diversos âmbitos sociais, sobretudo, no político-governamental. O planejamento assume importância categórica na atualidade por influenciar diretamente a organização das sociedades. O Estado realiza o planejamento governamental e rege suas ações conforme certas racionalidades, expressas de forma paradigmática, o que nem sempre condizem com a sua função de administrar, promovendo a justiça e o bem-comum. Em um contexto político de multiplicidade de atores sociais, as relações entre Estado, mercado e democracia se expressam conflituosamente no espaço da cidade definindo os rumos do planejamento e do desenvolvimento urbano. Um planejamento que prioriza os interesses econômicos em detrimento dos sociais exclui a maioria da população das decisões públicas, essas características têm sido tradicionalmente praticadas no Brasil, denotando um planejamento urbano de caráter conservador. Contudo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a Lei do Estatuto da Cidade de 2001 assumiram um novo paradigma para o planejamento urbano, revestindo de autonomia o governo municipal e instituindo o Plano Diretor como principal instrumento de planejamento. Diante disso, este trabalho realizou algumas considerações sobre a conjuntura do

¹Acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional- UNIMONTES

²Acadêmica do Curso de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional- UNIMONTES

³Orientadora e Professora do Departamento de Geociências da Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES. Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia – UFU.

planejamento urbano de Montes Claros, cidade média localizada no Norte de Minas Gerais, buscando identificar os traços do paradigma de planejamento norteador do governo local, tendo em vista também o seu histórico (pós década de 1970). A metodologia utilizada baseou-se em pesquisa bibliográfica e documental, aplicação de entrevistas junto à Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal da cidade e observação da realidade local. A análise mostrou que Montes Claros não tem uma tradição de planejamento como processo de construção do desenvolvimento local voltado a atender às demandas da população, tendo predominado lógicas alheias à sua realidade. O Plano Diretor apresenta-se generalista, apenas expondo objetivos e diretrizes sem esclarecer de forma contundente ações a serem realizadas, prazos a serem cumpridos e mecanismos a serem empregados, sendo isto deixado a cargo das políticas setoriais em muitas situações. Também não adota alguns instrumentos de planejamento e gestão previstos no Estatuto da Cidade e prevê a participação popular, mas com uma esfera de atuação muito reduzida.

Palavras-chave: Planejamento urbano, Plano Diretor, Montes Claros.

Abstract: The development is a practise inherent to the human being adopted in a range of social levels specially at the political government. Planning takes an important matter in the current days because it is going to influence the society organization. The state is going to carry out governmental planning and its going to coordenate its actions based in some rational reasons, expressed in a paradigmatic shapes; however it cannot be properly used in administration areas, specially justice and well-fare areas. In a political context of several social actions, the relation involving state, market, and democracy, might be expressed in disagreement in the space of the city, outlooking the topics of planning and urban developmments. A planning highlights economic matters- and excludes most of the population from public decisions; these features have been practised traditionally in Brazil, pointing out a conservative urban planning. Nevertheless, the Brazilian federal Cosntitution 1988, and the Municipal law statute from 2001 took a new outlook, covering the municipal government with autonomy and infusing the Master Plann as the chief tool of planning. Based int this , the work carried out some considerations about urban planning in Montes Claros, mid-size city, sited in the north state of Minas Gerais, trying to figure out the traces of the planning paradigms that rules the local government ; looking back to its records (post 70's decade). The methodology used based in documental research , interviews have been carried out to the Planning Major Hall Office from the city and observation of the local reality. The analyses carried out displayed that there is not a planning tradition in Montes Claros as well as an absence of local process developments turned to support the population demands; it showed that prevailed aimless and vague public actios. The Master Plan displays itself as general, only showing rules and goals; but not answering clearly actions to be carried out; or deadlines that might be carried out as well. It can be noticed that mechanisn based at the Municipal statute are not being used; and it reveals that the population participation is strongly reduced in the municipal action areas.

Keywords: Urban Planning, Master Plan, Montes Claros.

Introdução

O planejamento, como uma prática inerente ao ser humano, manifesta seu desejo de governar o próprio futuro e reduzir as incertezas. A prática de planejar acontece não só individualmente, mas, sobretudo, socialmente, nos contextos escolares, empresariais, esportivos, religiosos, militares e, especialmente, no político-governamental, no qual adquire uma importância categórica, uma vez que influencia diretamente a organização das sociedades.

Nesse aspecto, o Estado, sendo uma instituição socialmente construída, realiza o planejamento governamental, nos níveis federal, estadual, municipal, distrital e no âmbito institucional, com o propósito de intervir na realidade, em suas múltiplas dimensões (social, econômica, política, cultural...), buscando alcançar determinados resultados, de acordo com o conhecimento das variáveis envolvidas e de suas relações em situações específicas.

Além disso, o Estado rege suas ações de acordo com certas racionalidades, expressas de forma paradigmática, que nem sempre condizem com a sua função de administrar o país promovendo a justiça e o bem-comum. O contexto político em que o planejamento é empregado permite que este seja usado como um instrumento de legitimação de interesses diversos, uma vez que há uma multiplicidade de atores envolvidos (Estado, sociedade, setor privado, organismos internacionais, entre outros) e um jogo de forças que nasce da realidade capitalista em que estamos inseridos.

No nível municipal, o planejamento governamental encontra-se de forma mais próxima com as contradições geradas pelo sistema capitalista, que se materializam no espaço das cidades. Estas se transformam em verdadeiros espaços de disputas, onde as relações entre Estado, mercado e democracia definem os rumos do planejamento urbano e, conseqüentemente, do processo de desenvolvimento social e econômico.

Um planejamento baseado na predominância dos interesses econômicos sobre os sociais, com a exclusão da maioria da população das decisões públicas, tem sido tradicionalmente praticado no Brasil, sendo considerado de caráter conservador. Contudo, a Constituição Federal Brasileira de 1988 e a lei do Estatuto da Cidade de 2001 assumiram um novo paradigma para o planejamento urbano, proposto por movimentos sociais. A nova legislação trouxe autonomia para o governo municipal e consagrou o Plano Diretor como principal instrumento de planejamento, que passou a ser considerado um processo democrático (BRASIL, 2001).

Nessa perspectiva, o texto aqui apresentado realiza algumas considerações sobre a conjuntura do planejamento urbano de Montes Claros, cidade média⁴ localizada no Norte de Minas Gerais, buscando identificar os traços do paradigma de planejamento norteador do governo local, tendo em vista também o seu histórico. Ao se observar as novas demandas da legislação nacional e mesmo, da sociedade, pode-se questionar se em Montes Claros há uma tendência a um planejamento progressista ou se perpetua o planejamento conservador.

Esta reflexão é necessária na medida em que contribui para o enfrentamento da problemática do desenvolvimento urbano, por meio da identificação das contradições que se expressam na legislação em âmbito local, que vão de encontro ao planejamento comprometido com as demandas sociais.

Para tanto, foi adotada como metodologia, a pesquisa bibliográfica, com base no levantamento em livros, revistas, dissertações e sites da internet que abordam a temática do planejamento urbano, com vistas à fundamentação teórica da discussão sobre os paradigmas de planejamento urbano. Realizou-se pesquisa documental visando o conhecimento da legislação urbanística local, bem como entrevistas junto à Secretaria de Planejamento Urbano – SEPLAN – da Prefeitura Municipal de Montes Claros, ambas direcionadas para construção da análise do Plano Diretor de Montes Claros, nosso objeto de estudo. A observação da realidade local também foi adotada para contextualização e melhor compreensão das informações levantadas.

Esta pesquisa foi estruturada em quatro partes: primeiramente dissertou-se sobre o conceito e as características de planejamento, planejamento urbano e outros termos que permeiam a compreensão desses. Também são identificados e explorados dois paradigmas em torno do planejamento urbano no cenário brasileiro: o planejamento conservador e o planejamento progressista. Num segundo momento foi elaborada uma breve explanação sobre o crescimento e o processo de urbanização de Montes Claros, além da apresentação dos planos e políticas de desenvolvimento da cidade, contextualizando suas experiências de planejamento; e o delimitando o recorte

⁴Alguns autores como Pereira (2007) e França (2007), consideram Montes Claros/MG como cidade média. Tal fato está associado, dentre outros, ao tamanho demográfico apresentado pela cidade, ou seja, 363.227 mil habitantes (IBGE, 2009). Isso porque, alguns órgãos levam em conta tal critério para definir cidade média, como é o caso do IBGE, que considera como cidade média aquela que possui uma população entre 100.000 e 500.000 habitantes. Além disso, Montes Claros possui funções de cidade média, pois a mesma dispõe de adequada infra-estrutura e equipamentos urbanos além de apresentar potencialidade na prestação de serviços, notadamente nas áreas de saúde e educação e no comércio. Tais circunstâncias fazem com que Montes Claros ostente influência na região Norte de Minas, a qual está incluso e em outras regiões como o Vale do Jequitinhonha e Sul da Bahia, sendo esse (alcance regional) por tanto mais um elemento de análise de Montes Claros como cidade média.

espacial da análise deste artigo. A terceira parte consiste na análise do Plano Diretor de Montes Claros, identificando as características que indicam o tipo de paradigma de planejamento que fundamentou sua elaboração, e as implicações para o desenvolvimento local. E por fim as considerações finais.

Paradigmas De Planejamento Urbano

Antes de discutirmos sobre paradigmas de planejamento urbano é necessário buscar uma significação do mesmo. Uma delimitação conceitual e operacional do termo planejamento, diferenciando-o do termo gestão, é dada por Souza (2004, p.15), que o considera “uma atividade que remete sempre para o futuro” como uma forma de se “tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo”, o que permite a adoção de medidas de precaução contra possíveis adversidades ou ainda o proveito de possíveis benefícios vindouros. Tais adversidades e benefícios podem ser identificados por meio da construção de cenários - de forma “não-racionalista e flexível” (SOUZA, 2008, p.51). O planejamento, em uma relação de complementariedade, deve fornecer subsídios à gestão, a qual consiste na execução de ações, que devem ser previstas no planejamento, tendo em vista objetivos específicos. A gestão se dá no momento presente, abarca a tomada de decisões sobre a aplicação de recursos, enfim, consiste no ato de governar (SOUZA, 2004).

Nesse sentido, observa-se que na administração da coisa pública, o planejamento urbano existe como uma vertente do planejamento público, legitimamente conduzido pelo Estado, e o termo tem sido usado no Brasil para definir de maneira abrangente a “ação e o discurso do Estado sobre a rede urbana, sobre a estrutura urbana ou sobre o processo de urbanização”, de acordo com Villaça (1999, p.173). Contudo, considerando-se a dimensão espacial dada ao termo, o autor destaca que o conceito de planejamento urbano dominante nacionalmente, e que até as décadas de 1930-1940 era denominado urbanismo, diz respeito especificamente à “organização do espaço intra-urbano” pelo Estado, tem um escopo globalizante, abrangendo o conjunto da cidade e não um aspecto da mesma individualmente, e é realizado para cada cidade de forma particular.

Um outro aspecto do planejamento urbano que pode ser considerado, além da sua função e do seu escopo, é o do seu propósito, que alcança uma dimensão política. Sobre isso, destaca-se a idéia de Domingues Filho (2007, p.132) sobre o planejamento público, de modo geral. Para ele, “o planejamento é uma das dimensões da ação estatal” e o seu propósito deve estar voltado para a administração dos efeitos perversos do mercado em favor da realização dos direitos dos cidadãos no processo de desenvolvimento, legitimando assim a função do Estado na democracia representativa. Em suas palavras, “o planejamento deve emergir como uma das instituições democráticas necessárias ao desenvolvimento econômico e político deste país”.

Isto é, o planejamento urbano, como forma de otimizar a gestão pública no sentido de “implementar e coordenar uma sequência de intenções a fim de transformá-las em realidades efetivas, em políticas concretas” (DOMINGUES FILHO, 2007, p.130), deve também revestir-se de um caráter democrático, já que politicamente o Brasil é um país democrático. Isso nos remete a pensar em quem é ou quem são os atores desse processo. Percebe-se que o planejamento urbano democrático é fruto da existência e atuação de um Estado democrático, mas não deve ser limitado à dependência da sociedade em relação ao aparato estatal. Nessa ótica, Souza (2008b, p.217) destaca que o planejamento urbano, e a gestão, não são e não devem ser considerados como “prerrogativas exclusivas do aparelho de Estado”, pois a sociedade civil, especialmente a sua parcela organizada em movimentos sociais, pode também “tentar simular os desdobramentos de um processo” e agir como agente de transformação, tendo em vista a dimensão espacial. Além disso, o planejamento urbano deve ter como propósito o desenvolvimento em todas as suas instâncias, e não somente a econômica e política, sendo imprescindível, de fato, que o mesmo objetive a realização dos direitos dos cidadãos, por meio da sua inclusão no processo democrático de planejamento e gestão da urbe.

Sobre isso, Meira (2008) observa que a democracia no Brasil apresenta muitas limitações, restringindo-se à formação dos governos do país, à legitimação de interesses políticos, à falta de soberania do cidadão. Isso se dá pela predominância da característica representativa da estrutura de governo nacional que ainda sobressai sobre a participativa, embora esta tenha sido inserida pela Constituição de 1988 por meio da instituição da participação popular em vários aspectos, inclusive “em algumas áreas de políticas sociais como no planejamento municipal” (GUIMARÃES, 2009, p.28). Também, pela manipulação do poder público pelas classes capitalistas dominantes, que sempre estiveram por trás do planejamento urbano no Brasil (VILLAÇA, 1999) e que, devido ao seu poderio econômico, são capazes de influenciar as decisões governamentais no sentido de favorecer seus próprios interesses em detrimento dos coletivos. Como resultado, ocorre, na democracia nacional, a “exclusão das camadas populares do processo decisório” e permanece a “incapacidade de impedir a segregação espacial” (MEIRA, 2008, p.106).

Dentro ainda do esforço de significação, nota-se que, historicamente, as primeiras vertentes de pensamento sobre a ordenação do espaço urbano que se manifestaram no Brasil surgiram nos países centrais, dos quais foram importadas, e vieram a se expressar por meio de legislações urbanas. Estas, de certa maneira, diversamente ao que aconteceu nos países centrais, contribuíram para intensificar em grande medida os inúmeros problemas urbanos, por estarem muito distantes da complexa realidade da maior parte da população. Os parâmetros criados, associados a outros fatores políticos e socioeconômicos, fizeram surgir a cidade legal e a ilegal (CARVALHO, 2004), revelando que, por trás da prática, existem fatores ideológicos que se manifestam de forma paradigmática.

Nesse sentido, nota-se que no planejamento urbano, a questão urbana pode ser tratada de diferentes formas, pelos diferentes paradigmas de planejamento, que se definem pelos seus pressupostos, como as concepções de cidade, de política urbana, de justiça social, de qualidade de vida, entre outros, e de desenvolvimento, principalmente, que motivam o modo de intervenção estatal e que advém do contexto político-econômico em vigência.

Altvater (1999, p.110-111) esclarece que “um paradigma é mais que uma metodologia. Inclui conteúdos, isto é, afirmações sistemáticas sobre o mundo real e a vida real”. Assim, inclusos num paradigma, podem existir vários métodos, que respeitam a mesma compreensão da realidade, dada por um conjunto de conceitos teóricos. A crise de um paradigma ocorre, segundo o autor, quando “o poder explicativo” desses conceitos “falha diante de desafios históricos” ou quando “surgem paradigmas alternativos capazes de competir”. Além disso, citando Heirinck (1998), o autor postula que essa crise “só pode ser identificada pela análise da relação entre desafios sociais (no sentido mais amplo) e sistemas de pensamento”.

Tendo em vista o contexto do planejamento urbano nacional, percebe-se que a intensificação dos problemas nas cidades, concomitante ao processo de urbanização, levou ao surgimento de um novo paradigma, como uma resposta mais adequada para o desafio da questão urbana. Contudo, acreditamos que ainda não se possa falar em crise de paradigma, pois o surgimento do novo ideário ainda não foi capaz de substituir o antigo, que continua sendo o principal norteador do planejamento nacional, segundo Rodrigues (2004).

Neste trabalho, identificamos dois paradigmas: o planejamento conservador e o planejamento progressista. Souza e Rodrigues (2004) esclarecem que o planejamento não é conservador ou progressista por si mesmo, mas se apresenta nesses formatos em função da “constelação de poder (composições e alianças de partidos políticos e organizações da sociedade civil)” que está por trás da ação do Estado e que determina o “conteúdo social” do planejamento (IDEM, p.24). Denominamos caráter conservador aquele que negligencia as demandas sociais dos grupos marginalizados ou desprovidos do poderio econômico, que favorece a segregação socioespacial e que não inclui a sociedade como um todo no processo de planejamento. E caráter progressista, entendemos como o oposto disso.

Alguns aspectos do planejamento conservador:

O paradigma do planejamento conservador no Brasil, caracteriza-se pela coexistência de vários modelos de planejamento, e teve sua primeira expressão com o nascimento do planejamento urbano nacional no final do século XIX, nos planos de melhoramento e embelezamento das cidades, que vigoraram até a década de 1940. Tais planos originaram-se na França e espalharam-se por todo o mundo. No Brasil, serviram para

atender aos interesses imobiliários, por meio da remoção da classe trabalhadora da área central da cidade e do investimento nesse espaço - que passou a ser privilégio da alta burguesia e reservado à acumulação capitalista pelo consumo, bem como aos interesses político-estratégicos do Estado - em obras de melhoria e abertura de vias e em construção de praças e jardins (VILLAÇA, 1999). Conforme, Souza e Rodrigues (2004, p.37), “uma das consequências foi o estímulo à favelização e à suburbanização”, o que pôde ser observado, por exemplo, no Rio de Janeiro com a Reforma Passos, entre 1902 e 1906.

Com as transformações econômicas e sociais da primeira metade do século XX no território nacional, advindas do processo de industrialização e da crescente urbanização, o modelo de embelezamento urbano foi progressivamente substituído pelo modelo de planejamento tradicional, surgido na década de 1920, também na França, com o Urbanismo Modernista de Le Corbusier, que se tornou o ícone do planejamento conservador. Este modelo ajustou-se às exigências da fase de acumulação capitalista industrial, baseada no modo de produção taylorista/fordista, ao buscar transpor para a cidade os princípios de organização da produção industrial, “pretendendo mudar a sociedade a partir de transformações espaciais – modernização como epítome de ordem e higiene, racionalidade e harmonia” (SOUZA, 2008, p.128).

O Urbanismo revestiu-se de um enfoque mais abrangente que o modelo anterior, abarcando a cidade como um todo, e seu cerne foi posto na modernização da cidade e na definição das funções urbanas, expressas na Carta de Atenas⁵, que deveriam ser garantidas pelo zoneamento funcional. Além disso, a elaboração do plano diretor como um documento técnico tornou-se o seu principal instrumento.

Rodrigues (2008, p.116) identifica duas dimensões do planejamento urbano tradicional: “o planejamento antecede a produção e a ocupação” da cidade, delimitando áreas destinadas à ocupação diferenciada pelas classes sociais, gerando segregação socioespacial; e o “planejamento setorial urbano”; em que o espaço é produzido e ocupado conforme a intervenção dos setores econômicos (industrial, agroindustrial, mineração, de transporte, entre outros).

Tal modelo, por apresentar uma capacidade de síntese e basear-se no tecnicismo, foi bem assimilado pelo ideário de desenvolvimento brasileiro, marcado pela centralização e tecnocratismo (MATIELLO, 2006, p.45). Nele, o planejamento da cidade, transformada em lócus de reprodução do capital, desconsidera a variedade

⁵ A Carta de Atenas foi elaborada no VI Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933, e publicada em 1941, como obra síntese de Le Corbusier (MATIELLO, 2006, p.44). As funções sociais da cidade que postula são: trabalho, habitação, recreação e circulação (GARCIAS;BERNARDI, 2008).

de agentes envolvidos no processo social, privilegiando a visão do Estado (ou dos urbanistas), o qual decide sobre o modo de vida dos cidadãos e os rumos da cidade à revelia do processo democrático, gerando planos que não abarcam as verdadeiras demandas sociais. Um exemplo, é o Plano de Agache para o Rio de Janeiro e o de Prestes Maia para São Paulo, ambos de 1930, que versaram, entre outras coisas, sobre a construção de infraestrutura, as remodelações urbanas, a apresentação de um conjunto de leis urbanísticas e estudos sobre habitação para classes operárias (VILLAÇA, 1999).

Souza (2008) destaca que foi o modelo modernista que deu origem, em meados da década de 1940, aos grandes sistemas nacionais de planejamento urbano, visando ao ordenamento físico-territorial e regulatório, sob o comando do Estado. Assim, marcou fortemente a prática nacional, promovendo um planejamento que, na análise de Rodrigues (2008, p.111), “tem como objetivo a cidade ideal, a ocupação harmônica e

integrada das áreas urbanas, o progresso, o desenvolvimento das cidades. Raramente há ênfase à cidade real, à vida da população nas cidades.” Portanto, o resultado é a desvinculação entre cidade e habitantes, em nome da “ordem na cidade” como sinônimo de desenvolvimento.

A partir do advento da globalização, na década de 1990, gerando novas formas de acumulação baseadas na produção flexível (reestruturação produtiva), e do fortalecimento do neoliberalismo, caracterizado pelo “enfraquecimento” dos Estados diante das forças de mercado, são adotados no Brasil novos modelos, avessos ao caráter regulatório, buscando o ajustamento do planejamento aos interesses das classes capitalistas dominantes e tornando-o “potencialmente aberto a várias influências, desde que valorizadas pelo mercado” (SOUZA, 2008, p.138-139). A participação popular, por sua vez, continua sendo negligenciada ou se resume a uma falsa participação, sendo que a “ditadura” agora não é mais a do Estado “disciplinando” o capital na organização do espaço urbano, mas sim, a do capital sobre o Estado e sobre a cidade (IDEM).

Um exemplo, é o planejamento estratégico⁶, que veio a ser adotado por governos de diversos países, marcadamente da América Latina e do Brasil, sob influência de agências multilaterais. Transposto do âmbito da iniciativa privada para o setor público, sua ênfase está na necessidade das cidades se tornarem competitivas, entre si, para atraírem investimentos diante da crescente fluidez do capital, devendo ser administradas como uma empresa, inseridas no contexto mercadológico, transformadas em centros de comércio e serviços e de gestão financeira.

⁶Aqui nos referimos ao planejamento estratégico formulado pela perspectiva empresarialista, que se volta para os interesses do mercado e que se difere do “planejamento estratégico situacional” de Matus (1996), conforme Souza (2008, p.162).

Oliveira (2009) destaca os mecanismos utilizados por esse modelo, que apontam para a valorização da gestão sobre o planejamento: a elaboração de diagnósticos, para identificar tendências, pontos fracos e pontos fortes, e de prognósticos, que se tornaram verdadeiras receitas de ações e projetos; as parcerias público-privado; a realização de eventos de grande dimensão e impacto; a construção de infraestruturas adequadas às exigências do emergente setor terciário qualificado; e a reforma das estruturas institucionais político-administrativas, com a migração de alguns serviços públicos para a iniciativa privada. Dessa forma, ao contrário do planejamento tradicional, os planos estratégicos caracterizam-se por um imediatismo, ignorando os objetivos sociais de médio e longo prazo.

Sendo assim, ante esse panorama do planejamento conservador no Brasil, podemos concluir que, como resultado da sua predominância, muitas áreas urbanas vem se tornando caóticas, pois o Estado se alia aos interesses econômicos, capitalistas, beneficiando, em geral, uma minoria e impondo determinações de cima para baixo à população, com vistas, sobretudo, à competitividade econômica da cidade, que é o seu principal objetivo. Em meio aos projetos de revitalização e embelezamento das cidades, frutos de um trabalho essencialmente técnico, e às parcerias público-privado, “os pobres acabam, de várias maneiras, sendo excluídos dos benefícios” (SOUZA; RODRIGUES, 2004, p.55), o que gera uma cidade cada vez mais fragmentada, em espaços de segregação de ricos e de pobres.

Não obstante, vemos que o crescimento horizontal e vertical da cidade ou a modernização do espaço urbano - por meio de fenômenos como a verticalização ou a ampliação da rede viária, voltados ao embelezamento da cidade, à modernidade capitalista, sobretudo - são termos que se confundem com “desenvolvimento urbano” no entendimento popular (SOUZA, 1998), embora não se traduzam em benefícios para a sociedade como um todo. Essa mesma concepção de desenvolvimento está na base do planejamento conservador. Entretanto, ela muito dista do verdadeiro sentido da palavra, que deve estar vinculado “a fenômenos que se traduzem em maiores justiça social e qualidade de vida para o maior número possível de pessoas a longo prazo” (SOUZA, 1998, p.8, 9).

Alguns aspectos do planejamento progressista emergente:

Em reação ao padrão de planejamento urbano conservador, dominante em escala mundial, delineou-se de forma expressiva, nas décadas de 1980-1990, no Brasil e não nos países centrais, o ideário da reforma urbana. Em princípio, o foco estava apenas na questão da habitação, progredindo posteriormente para a busca da justiça social no espaço urbano de forma ampla, conforme Souza (2008), e para o delineamento das diretrizes do planejamento progressista emergente.

Aproveitando o momento de redemocratização do Estado, os movimentos sociais já existentes desde a década de 1960 uniram-se, em 1986, no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), que tentou incluir sua proposta na Constituição Federal de 1988, em elaboração pelo Congresso Constituinte. O MNRU reivindicava o resgate e a garantia da função social da cidade e da propriedade e o combate à especulação imobiliária, como forma de combater a separação entre cidade legal e cidade ilegal, cada vez mais gritante.

O resultado alcançado pelo Movimento foi o capítulo da política urbana na Carta Magna, com os artigos 182 e 183. O primeiro artigo definiu como responsabilidade dos municípios – aqueles com mais de 20 mil habitantes, o que excluiu a maioria dos municípios brasileiros - a elaboração do Plano Diretor como principal norteador da gestão urbana, devendo este priorizar o cumprimento da função social da cidade, expressando as exigências fundamentais de ordenação da cidade, e o segundo, instituiu o usucapião, com aplicação somente aos imóveis privados. O Estado (em sua esfera municipal) foi colocado como o garantidor da justiça social no uso do espaço urbano, buscando o necessário equilíbrio entre os interesses público e privado. Mas esse desfecho não atendeu às expectativas do MNRU, pois, explica Rolnik (1994, p.357), “[...] o que emergiu do confronto de oposições que ali ocorreu foi uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes”. Cabe destacar que não era reivindicação do MNRU, a princípio, a adoção do plano diretor como “instrumento de reforma urbana”, mas diante das circunstâncias que se estabeleceram, foi a maneira que o movimento encontrou de se posicionar, como explica Souza (2008, p.163).

Embora se tenha estabelecido uma nova política urbana para o país em 1988, somente em 2001, 13 anos depois, os instrumentos para a implementação dessa política foram regulamentados com a aprovação da Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. De caráter progressista, essa Lei veio reunir as normas concernentes à ação do poder público na regulação do uso da propriedade urbana em favor do interesse e bem-estar coletivos, estabelecendo princípios orientadores das ações, como: a função social da cidade e da propriedade urbana; a gestão e o planejamento urbanos democráticos; a promoção do equilíbrio ambiental, segundo o conceito de desenvolvimento sustentável; a distribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização de forma igualitária entre setores sociais e urbanos; a recuperação dos investimentos públicos geradores de valorização imobiliária que favoreçam apenas parte da população; o ajuste dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira municipal e dos gastos públicos aos propósitos do desenvolvimento urbano, de maneira a promover o bem-estar de todos os setores sociais; a edição por parte também dos Estados e municípios de suas legislações urbanísticas, de forma a delimitar com clareza atuação de cada esfera do poder público no processo de desenvolvimento urbano; a simplificação da legislação urbanística, para reduzir o valor dos imóveis e

torná-los mais acessíveis.

Cabe destacar duas diretrizes importantes introduzidas pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e reforçadas no Estatuto da Cidade de 2001. Primeiro, a legitimidade e autonomia dada ao poder público municipal no estabelecimento e cumprimento de políticas públicas locais, fruto do reconhecimento de sua capacidade de identificar os problemas vivenciados pelos cidadãos no dia-a-dia e propor soluções adequadas, além de estar mais próximo dos diversos segmentos sociais, agenciando a articulação entre eles e a sua participação na elaboração das políticas. Essa descentralização política é resultante, sobretudo, dos processos de flexibilização da economia. E segundo, o favorecimento da participação popular, considerada de extrema importância, na elaboração, implementação e avaliação do Plano Diretor e dos demais programas e projetos que visem o desenvolvimento urbano municipal, o que deve ocorrer por meio das audiências e consultas públicas, plebiscitos, referendos, instituição de órgãos colegiados, entre outros. Esses dois elementos trazem para as cidades uma possibilidade desafiadora de se tornarem protagonistas político/econômico do desenvolvimento democraticamente orientado, conforme Rolnik (1994).

Assim sendo, o Estatuto da Cidade manifesta uma concepção mais inovadora de planejamento, baseado no método democrático, em que a participação permanente dos diferentes segmentos sociais é necessária à legitimação dos planos, programas e projetos públicos, na medida em que torna legal e obrigatória a participação⁶, num processo de formação da cidadania, em que o princípio da construção coletiva é que move os agentes, os indivíduos, as organizações não-governamentais, as associações e os governos. Como explanado por Brasil (2005, p.14):

No Estatuto da Cidade o Plano Diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais, para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. Este é um processo político de formação da cidadania. (Grifo nosso)

Além da instituição da participação popular, para a efetivação da democratização das ações públicas e a socialização da cidade, a Lei estabeleceu uma série de instrumentos de política urbana, tanto atinentes à gestão quanto ao planejamento.

Rodrigues (2008, p.118-123) distingue entre esses instrumentos aqueles aplicáveis no Plano Diretor que convergem para os ideais da Reforma Urbana, e os agrupa conforme seus propósitos, a saber: 1- “Participação social” (gestão orçamentária participativa;

⁶A legislação torna-se um respaldo jurídico para fazer valer a participação, que é, na verdade, um direito de todos e um direito inalienável, como postula Souza (2008).

audiências públicas para elaboração dos planos; Estudo de Impacto de Vizinhança); 2- “Reconhecimento do direito à moradia nas áreas ocupadas” (usucapião urbano; delimitação de ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social); 3- “Limites à especulação imobiliária” (IPTU progressivo no tempo; Parcelamento Edificação e Utilização Compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado; direito de preempção); 4- “Direito de propriedade e garantias de rendas imobiliárias” (Outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas; consórcio imobiliário; transferência do direito de construir; direito de superfície).

Tais instrumentos são necessários para a regulação da atuação dos agentes modeladores do espaço urbano e a existência da isonomia de condições de atuação para agentes públicos e privados e também para a subordinação do capital aos propósitos da coletividade. Entretanto, não abarcam a totalidade de aspectos da vida urbana (cultura, trabalho, mobilidade urbana, questões de gênero, segurança, aproveitamento dos espaços públicos, entre outros); apenas se restringem à esfera do uso do solo urbano, conforme, Rodrigues (2004). A autora chama a atenção também para a carência no Estatuto de critérios para análise da realidade urbana, o que enfraquece a aplicação de seus instrumentos por parte governo municipal.

De fato, o emprego de tais instrumentos de forma justa e adequada não é garantida, também por causa da existência de interesses contrários à democratização da cidade que influenciam a atuação do poder público municipal. O pacto em favor da democratização é um dos grandes desafios colocados ao governo municipal, uma vez que este tende a privilegiar os atores sociais com maior capacidade de investimento, pelo poderio econômico que eles detêm, diante das dificuldades de financiamento público para as políticas municipais. Assim, dos instrumentos listados acima, aqueles voltados à participação social se tornam imprescindíveis para uma gestão progressista.

Nesse sentido, Souza (1998, p.25) destaca que “o orçamento participativo possui uma importância que transcende de muito a da discussão sobre os instrumentos de planejamento em si mesmos”, pois se manifesta como uma estratégia viável e operacional de participação popular efetiva ao revestir o orçamento municipal de um caráter político favorável à sociedade civil. O Estatuto coloca a participação popular como condição obrigatória para a aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, importantes instrumentos do planejamento municipal, que definem a destinação dos investimentos públicos e cujas diretrizes devem ser vinculadas às diretrizes do Plano Diretor. De acordo com o texto da Lei 10.257/2001, art.45, a “significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” não deve ser apenas de caráter consultivo, mas deve “garantir o controle direto” das atividades dos organismos gestores e “o pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 2010).

Isto posto, cabe ressaltar que o orçamento participativo é um instrumento que está relacionado ao processo de planejamento, mas aplica-se, de fato, à gestão, sendo implementado por meio da criação dos conselhos de orçamento participativo (COP). No Brasil, existem algumas experiências de seu proveito de forma inovadora, segundo o ideário da Reforma Urbana. Uma experiência digna de nota é a de Porto Alegre, RS, por ser a mais ousada e consistente conhecida atualmente no país. Essa foi a conclusão de Souza (2008), com base em pesquisa realizada na cidade. Como explica, em Porto Alegre, o orçamento participativo foi concebido e implantado pela cooperação entre a sociedade (com um histórico de ativismo social) e o Estado (pela atuação da Prefeitura liderada por um partido de esquerda). A administração municipal teve um importante papel na operacionalização da participação, buscando incluir todos os grupos sociais, estimular a presença da maior quantidade de pessoas nas reuniões e dar o suporte técnico necessário. Ali, como identificou o autor, a participação popular se difere pelo desejo forte dos grupos mais carentes de participar. Mas as principais características são a autonomia dada ao COP, a sua estruturação e efetividade. O COP tem um caráter deliberativo, e o Estado interfere o mínimo no processo, tendo apenas 2 cadeiras no Conselho, sem direito a voto. O resultado tem sido a redução da disparidade socioespacial, entre outros benefícios sociais, políticos e econômicos. Destaca-se ainda que a divisão coerente do município em unidades espaciais deu ao instrumento notável consistência. Contudo, ainda existem melhorias a serem alcançadas, como a necessidade de integração entre planejamento e gestão, entre as várias instâncias de participação existentes no município (IDEM).

A participação social por meio de conselhos gestores foi instituída pela Constituição Federal de 1988, que definiu aqueles conselhos de políticas públicas que são obrigatórios⁸, sendo que outros podem ser criados pelo poder municipal e não necessariamente com um caráter deliberativo (GUIMARÃES, 2009). Nesta situação, encontram-se os COPs e os conselhos de desenvolvimento urbano (CDUs), que “são as instituições símbolo de um esforço consistente de democratização da cidade” (SOUZA, 2008, p.359). Nesse sentido, os CDUs devem decidir sobre o processo de planejamento urbano em seus vários aspectos e fases, devem constar no Plano Diretor do município e devem participar da deliberação orçamentária junto aos COPs. Contudo, na realidade brasileira, são poucos os municípios que incluíram no Plano Diretor um CDU e quando este existe, sua estruturação geralmente não permite uma participação popular genuína (SOUZA, 2008).

Tendo em vista o exemplo de Porto Alegre, ao contrário do COP, o CDU desse município, da forma como está regulamentado no Plano Diretor, demonstra

⁸Guimarães (2009, p.31) cita como conselhos obrigatórios os seguintes: Conselhos de Assistência Social, da Saúde, de Educação, do Trabalho e Conselho da Criança e do Adolescente, os quais têm representação nos três níveis da Federação.

uma “frouxa e decepcionante amarração que lá tem a participação popular” no planejamento (SOUZA, 2008, p.466). Isso, porque a Lei estabelece que o Conselho é deliberativo, mas na definição das funções, concede-lhe mais um caráter consultivo. E em termos de representatividade, o Estado e as entidades ligadas ao planejamento são majoritárias. (SOUZA, 2008).

Destarte, a adoção dos princípios, diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade pelos governos municipais na formatação dos Planos Diretores aparentam o compromisso dos mesmos com os ideais reformistas, mas não significam a obtenção do direito à cidade pela coletividade. O que se tem percebido sobre os Planos Diretores elaborados a partir da nova legislação é que “o grau de consistência dos documentos é bastante variável, e na maioria dos casos a efetiva implementação dos conselhos abertos à participação popular tem sido, no mínimo precária.” (RIBEIRO apud SOUZA, 1998, p.20). Deste modo, é notável que:

Embora [o Estatuto da Cidade] possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma dominante é ainda o do planejamento estático, setorial, burocratizado. Além disso, ressalte-se que não diminuiu o sombreamento de atribuições das unidades da federação e que o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento. (RODRIGUES, 2004, p.13)

É certo, portanto, que há ainda muitos entraves que dificultam a superação do paradigma conservador de planejamento urbano nas cidades brasileiras. E para se alcançar um novo modelo de desenvolvimento, a partir de um planejamento progressista, é necessário que existam novas formas de pensar as relações entre as esferas econômica, social e político-institucional. Acselrad (2001, p.93-95) aponta um novo caminho para a superação do antigo pacto conservador que passa pela relação desenvolvimento/cidadania. É preciso superar o modelo que está posto de que o desenvolvimento, concebido como “modernidade técnico-material e institucional”, marcada pela competitividade, é condição para se alcançar a cidadania. O novo modelo entende “a cidadania como condição do desenvolvimento”, em que há a “reelaboração do conceito de modernidade, subordinando o projeto econômico às distintas lógicas dos sujeitos sociais”.

A respeito dessa necessária superação, há que se considerar a importância do Plano Diretor como instrumento consagrado de planejamento urbano pelo Estatuto da Cidade. Com a instituição legal e obrigatória do Plano, foi-lhe dada uma dimensão política, fortalecendo-o como um instrumento regulatório de fato, adequado aos limites do poder municipal (VILLAÇA, 1999). Contudo, Souza (2008) ressalta que ainda se conserva a tendência ao tecnocratismo, que converge para a superestimação das leis e dos planos em detrimento da importância dos movimentos sociais. Nesse aspecto, o Plano Diretor deve ser analisado não como a garantia de um planejamento urbano

progressista, mas como um “termômetro” do grau de comprometimento do poder local com o ideário da Reforma Urbana, tendo-se como referência a consistência da incorporação dos seus elementos.

Dessa maneira, diante do que foi exposto até aqui, contrapondo-se os dois paradigmas de planejamento urbano, um predominante, o conservador, e o outro emergente, o progressista, propõe-se uma análise do Plano Diretor de Montes Claros – MG, como forma de identificar as permanências e as possíveis atualidades do planejamento municipal.

Contexto Socioeconômico e Urbano de Montes Claros e os Rumos Do Planejamento

O município de Montes Claros apresenta uma população de 363.227 habitantes conforme dados estimados do IBGE para 2009, o que o coloca como o sexto mais populoso de Minas Gerais⁹, e com mais de 90% de sua população concentrada na área urbana (IBGE, 2000). A cidade sede do município, Montes Claros, considerada de porte médio, ou seja, que possui população acima de 100 mil habitantes, conforme critérios do IBGE (PEREIRA, 2004 apud FRANÇA, 2007), está inserida na região Norte de Minas Gerais (Mapa1). Sua estrutura econômica esteve tradicionalmente calcada na atividade agropecuária, e nas atividades comerciais em menor extensão, que predominaram até a década de 1970, a partir de quando se iniciou um processo de industrialização, fomentado pelos incentivos da política econômica nacional por meio da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. No contexto regional, Montes Claros se caracteriza como “o principal centro urbano, que desempenha o papel de pólo, para onde converge a maioria das ações sócio-econômicas dos demais municípios da região norte-mineira” (LEITE; LEITE; CLEMENTE, 2009, p.3).

⁹Os cinco primeiros municípios mais populosos de Minas Gerais são: Belo Horizonte (2.452.617 habitantes), Uberlândia (634.345), Contagem (625.393), Juiz de Fora (526.706) e Betim (441.748). (IBGE, 2009)



Mapa 1: Localização do município de Montes Claros nas mesorregiões.

O crescimento de Montes Claros está relacionado tanto à atuação da SUDENE quanto às políticas de desenvolvimento urbano da década de 1970. No Brasil, as cidades médias passaram a ter visibilidade no cenário nacional a partir dessa data, com a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que pretendia conter o crescimento problemático das metrópoles. Notou-se que as cidades médias poderiam contribuir para isso, pois apresentavam um significativo potencial de atração de população, ao atraírem indústrias, comércios e serviços, e ofereciam melhores condições de vida em comparação com as metrópoles. A importância dessas cidades para a distribuição demográfica nacional é evidente, inclusive, nos dados do Censo do IBGE de 2000, que mostram que as mesmas foram as que mais cresceram no país e abrigam, juntamente com as cidades pequenas, 40% da população urbana brasileira, como aponta França (2007).

Gomes (2007) fez uma análise da expansão urbana de Montes Claros e afirma que o município se tornou predominantemente urbano em meados da década de 1960, quando a cidade passou por um intenso processo de urbanização, estimulado pelo seu desenvolvimento industrial, que teve uma grande importância para o crescimento da cidade, embora não tenha se perpetuado na mesma intensidade. Contudo, somado a outros fatores de atração de população (como períodos de seca na região que intensificaram o êxodo rural), a industrialização contribuiu para um descompasso

entre a oferta de empregos, infraestrutura e serviços e a demanda pelos mesmos, o qual foi acompanhado pelo crescimento do setor informal e do desemprego. Como consequências sobre o espaço da cidade, além do crescimento da malha urbana, ampliaram-se as periferias, formaram-se assentamentos subnormais e aviltou-se a deterioração do meio ambiente local.

Conforme a autora supracitada, na última década, tem ocorrido em Montes Claros o crescimento do setor terciário, sobretudo, do avançado, com serviços modernos caracterizados pelo maior nível de especialização. Neste aspecto, destaca-se a expansão do setor de ensino superior, que tem atraído muitos estudantes para a cidade e fomentado o setor de construção civil, bem como o processo de verticalização. Também cresceram o setor de saúde, o de serviços de apoio ao setor industrial e o dos serviços pessoais. “Esses fatores implicaram o surgimento de novas edificações na cidade, como shoppings, cinemas, supermercados, loja de departamento e outros”, colocando a cidade num patamar de pólo-regional de serviços (GOMES, 2007, p.74).

Pereira (2007) destaca que Montes Claros foi capaz ainda de atrair a maior parte dos investimentos públicos e privados destinados ao Norte de Minas e nela se instalaram importantes instituições governamentais de gestão, principalmente do Poder Público estadual, e outras financeiras e de apoio técnico.

Contudo o processo de urbanização da cidade, que a elevou à condição de pólo-regional, foi direcionado por uma frágil política de planejamento. Entre as décadas de 1970 e 1980, a cidade passou por seu crescimento mais significativo, com a implantação de novos loteamentos, o que se deu de forma desordenada, sobretudo pela atuação loteadores privados (GOMES, 2007). Criou-se um quadro de exclusão da população pobre (a maioria) dos benefícios advindos do crescimento econômico, em termos de infraestrutura urbana e acesso a serviços, e de concentração de investimentos em setores intraurbanos restritos, voltados para o atendimento das necessidades de moradia, consumo e atividades econômicas da população mais rica. Assim, distinguiram-se os bairros de classe alta, localizados nas zonas oeste e sudoeste da cidade (bairros Todos os Santos, Ibituruna, Melo, Jardim São Luis, entre outros), dos bairros populares, que se formaram, principalmente, nas regiões leste e norte (bairros Cidade Industrial, Renascença, Independência, Monte Carmelo, entre outros).

O crescimento e desenvolvimento da cidade foram influenciados por alguns planos e programas. O primeiro foi o Plano Diretor de 1970¹⁰, que focou o zoneamento do uso

¹⁰Segundo Santos (2009, p.53), o PD de 1970, embora seguindo princípios modernistas, visava dar condições de infraestrutura urbana adequadas às atividades do setor empresarial e se descurou das demandas referentes à população. A autora também ressalta que “a urbanização em Montes Claros foi regida, em sua maior parte, pelo mercado, com pequenas intervenções públicas, o que favoreceu a ocupação irregular de terras urbanas”.

do solo e as regras para edificação, não apresentando propostas de desenvolvimento. O segundo, foi um diagnóstico elaborado pela Fundação João Pinheiro, em 1974: O Programa de Aplicações de Desenvolvimento urbano de Montes Claros. Seu foco foi econômico, mostrando a necessidade de equipar a cidade para se tornar pólo-regional. O PDLI – Plano de Desenvolvimento Local Integrado, foi o terceiro, feito em 1977 por uma empresa de Belo Horizonte. Suas propostas foram inovadoras, focadas no grau de crescimento urbano, e sugeria um planejamento que emergisse do contexto intraurbano, mas considerando a posição da cidade na região. Em resposta às políticas nacionais, foi elaborado pelo Estado de Minas Gerais e implementado pela SEPLAN – Secretaria de Planejamento da cidade, o PECPM – Projeto Especial Cidade de Porte Médio, que submetia a lógica urbana à lógica industrial, com preocupação de solucionar os problemas de infra-estrutura e habitação (GOMES, 2007).

Em seguida, veio o primeiro plano elaborado pelo governo local: O Plano de Desenvolvimento de Montes Claros, em 1991. Este contemplou formas de planejamento democrático, com adoção do Orçamento Participativo, e foi elaborado com a participação popular. Mas foi apenas um diagnóstico que serviu de base para o Plano Diretor de 1995, feito pela SEPLAN. Este não chegou a ser aprovado e seu discurso era o do Planejamento Estratégico, buscando um maior desprendimento da cidade em relação à sua região. E, por último, foi feito o Plano Diretor de 2001, que não partiu de um diagnóstico da realidade local e nem contou com a participação da população, sendo baseado no Plano Diretor de Belo Horizonte (GOMES, 2007). Contudo, sua análise é interessante, porque sendo ou não legítimo, é a legislação que está em vigor há quase 10 anos no município e, portanto, tem peso para a sua realidade tanto local como regional.

Dessa maneira, Montes Claros é um município que teve grande parte de seu desenvolvimento regido, sobretudo, por lógicas alheias à sua realidade, e que não tem uma tradição de planejamento que seja um processo de construção do desenvolvimento local voltado a atender às demandas da população, quer sejam de saúde, segurança, educação pública, transporte coletivo ou saneamento.

O Plano Diretor de 2001: Uma Breve Análise

O art.29 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os municípios devem ser regidos por suas leis orgânicas, uma espécie de constituição da esfera municipal, que também trata da política urbana, entre outros aspectos da política pública. Em muitos municípios essa lei foi elaborada anteriormente ao Plano Diretor, trazendo diretrizes, objetivos e metas para a política urbana municipal.

No caso de Montes Claros, a Lei orgânica em vigência foi revisada e promulgada em 23 de março de 2004 e traz o capítulo VII - Da Política Urbana, em que assume como diretrizes para a administração local o planejamento, o cumprimento da função

social da propriedade, a participação comunitária e a “distribuição especial” (termo vago) “adequada da população, das atividades sócio-econômicas, da infraestrutura básica, dos equipamentos urbanos e comunitários”. Define explicitamente, no art. 227, como instrumentos: O Plano Diretor; a legislação referente ao uso do solo, edificações e posturas (adota a desapropriação e o parcelamento ou edificação compulsório); e a legislação financeira e tributária (abarca o IPTU Progressivo, para desestimular os vazios urbanos, e a Contribuição de Melhoria, como opção, segundo o art. 144) (MONTES CLAROS, 2004).

Assim, além do Plano Diretor, Montes Claros também apresenta outras legislações como instrumentos de política urbana, definidos pelo Estatuto da Cidade, como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei 3.031, de 6 de julho de 2002); o Código Tributário (Lei Complementar Nº 4, de 7 de dezembro de 2005), o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Sendo o Plano Diretor o principal instrumento de planejamento, uma vez que norteia a aplicação dos demais ao definir as ações do poder público, é interessante a sua análise neste espaço.

O Plano Diretor de Montes Claros (PDMC) em vigência, publicado em 2001 como Lei Municipal nº 2.921 (MONTES CLAROS, 2001), declara que não deve ser considerado, juntamente com o parcelamento, ocupação e uso do solo, como um instrumento normativo rígido, sendo necessário considerar os agentes e os processos relativos à vida urbana (art. 10, IV). Tal caráter flexível é notável em todo o texto da lei, que se apresenta mais norteadora e menos operacional. Também possui um caráter integrado, ao englobar os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos, e a regulação do uso do solo, para os quais estabelece princípios e diretrizes ordenadores.

No art. 8º, o PDMC afirma que “as políticas públicas setoriais a serem implementadas devem ser orientadas para a realização dos objetivos estratégicos de desenvolvimento urbano” estabelecidos. Portanto, constitui uma política urbana setorial, responsável por decidir as ações e os mecanismos de execução.

Sobre a problemática das políticas setoriais, Souza (1999, p.114) esclarece que é “uma visão segmentada do urbano, entendida como a somatória da habitação, do transporte, do saneamento básico, da gestão administrativa, das finanças”, o que, além de dificultar a incorporação do espaço como social e o desenvolvimento da totalidade do território urbano, facilita a ação “dos distintos grupos de interesse” sobre a política em cada uma dessas esferas.

Assim, o Plano se prende à determinação de princípios gerais e diretrizes a serem detalhados e aprofundados em legislação complementar, principalmente no que diz respeito às leis de uso do solo, regulamentos de parcelamento, sistema viário, sistema de transporte e trânsito e habitação. De modo geral, o Plano nos remete ao que Villaça (1999, p.235) descreve sobre “os planos sem mapa”, surgidos na década

de 1970, caracterizados por acolher temas variados, “sob a forma de diretrizes gerais e praticamente consensuais” e que remetem “qualquer operacionalização para um futuro indefinido”.

Brasil (2005,p.15), no entanto, afirma que o Plano Diretor é um documento que visa instrumentalizar a política urbana e dizer “qual é a destinação de cada pedaço do território do município”, o que nos remete, portanto, à uma rigidez necessária, que garanta o cumprimento da função social da cidade.

O objetivo maior assumido pelo PDMC, expresso no art. 5º, é o de assegurar a função social da propriedade (não menciona a função social da cidade), mas a subordina à diretrizes do desenvolvimento municipal e às exigências da lei, sendo que estes deveriam ser subordinados àquela. O plano também enfatiza a questão do ordenamento do município, mas não define o que seria um “aproveitamento socialmente justo e racional do solo urbano”, elencado como dispositivo legal assegurado.

Quanto à assimilação dos instrumentos referidos no Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas são adotadas na política habitacional, sendo expressas nas suas diretrizes. No art. 30, IX: “incentivar, por normas diferenciadas na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, a implantação de programas habitacionais pela iniciativa privada”; e XII: “estimular formas consorciadas de produção de moradias populares, inclusive verticais, com a participação do Poder Público e da iniciativa privada”. O Plano também dedica dois capítulos a esse instrumento: um, “Das Operações Urbanas” (art. 64-68); e outro, “Do Convênio Urbanístico de Interesse Social” (art. 69-72), mas que, na realidade, também é uma forma de operação urbana.

Segundo Souza (2008, p.280), “as operações urbanas consorciadas, não precisam ser demonizadas, mas tampouco devem ser reverenciadas como incorruptíveis: podem ser entendidas como potencialmente benéficas”. O risco está na forma como é regulamentado (em lei específica) este instrumento, se dá margem ou não aos interesses empresariais. O autor sugere que haja uma regulamentação adequada e “(...) que seu emprego passe pelo crivo da participação popular direta” (p.289). O PDMC, inclusive, abre a “possibilidade de negócio” ao investidor privado: “O projeto de lei que tratar da operação urbana, pode prever que a execução de obras por empresas da iniciativa privada seja remunerada, dentre outras, pela concessão para exploração econômica do serviço implantado” (art. 66, §3º).

Sobre a especulação imobiliária, não há referências explícitas à sua contenção. Apenas diz que a lei deve ser um instrumento eficaz que antecipe as tentativas de especulação (art. 10, III). E a única referência feita à problemática dos vazios urbanos é de se utilizar os trajetos do transporte coletivo como forma de induzir a sua ocupação, provocando um mudança da expectativa de ocupação do território (art. 18, V).

No caso do IPTU Progressivo, instrumento tributário consagrado pelo Estatuto da Cidade com a função de controlar a especulação imobiliária em terrenos desocupados ou subutilizados, a aplicação dada pelo Plano é limitada. O art. 73, parágrafo único diz que o mesmo “(...) somente poderá ser aplicado nas áreas definidas em conformidade com o art. 55, em terrenos que tenham mais de 5.000 m² (cinco mil metros quadrados), salvo se a lei federal citada no caput fixar outro limite.” O art. 55 define que as áreas mencionadas devem ter predominância de condições favoráveis de infraestrutura, acessibilidade e topografia e serem “configuradas como centros de polarização regional ou municipal”. Todos esses parâmetros excluem muitos espaços da cidade que não têm tais características, mas são alvos da especulação, seja nos bairros residenciais nobres da cidade ou nas áreas de loteamentos irregulares nas periferias. Nesse último caso, Souza (2008) defende que é necessário que o poder público cumpra a sua parte, que é a de prover o espaço urbano da infraestrutura necessária, pelo menos com o mínimo estabelecido pelo Código Tributário Nacional, para que os proprietários não usem os parâmetros da lei como alibi.

A título de citação, podemos elencar os instrumentos de política urbana que o Plano Diretor de Montes Claros incorporou, de acordo com as determinações da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, a saber: Transferência do direito de construir (art. 59-63); operação urbana (art. 64-68); aqueles previstos no art. 182 da CF (parcelamento ou edificação compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU – Progressivo; e desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública – art. 73); Áreas de diretrizes especiais (art. 74); Zoneamento (ambiental, de disponibilidade de infraestrutura, de potencialidades, de uso e ocupação – art. 49-57); incentivos e benefícios fiscais e financeiros, contribuição de melhoria, mecanismos compensatórios (art. 45). O usucapião está nas entrelinhas do art. 30, III.

Também estabelece a promoção da regularização fundiária de favelas e loteamentos populares em áreas públicas e privadas (art. 30-VI, VII, VIII); o reassentamento (art. 30, X); a assistência técnica (art. 30, V, por exemplo); os consórcios habitacionais (art. 30, XII); a instituição de unidades de conservação (art. 21, III); e o licenciamento ambiental (art. 21, VI). Alguns artigos, ainda, determinam a elaboração de planos, programas e projetos, que são instrumentos obrigatórios. Por exemplo: Art. 18, II; art. 21, IX; art. 22, V; art. 25, I; art. 30, IV, V, XIV; art. 37, X; art. 40; art. 43.

Dessa forma, não são adotados a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção, instrumentos importantes no combate à especulação imobiliária. Por outro lado, a definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que visam garantir à população de baixa renda, os direitos de ocupação e de regularização fundiária ou são destinadas à implantação de programas e assentamentos habitacionais de interesse social, é prevista nos art. 30 e 56, mas sem essa denominação. Em relação à Lei Orgânica, esta afirma, no art. 224, que o Plano diretor deve fixar as normas gerais de zoneamento, contemplando áreas destinadas à

vários usos, mas não menciona as de interesse social. O zoneamento é regulamentado, segundo o art. 83 do PDMC na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo.

Essa Lei de zoneamento¹¹ foi promulgada em 2002 e não considerava as ZEIS. Com o lançamento do Programa de Habitação do Governo Federal, Minha Casa Minha Vida, em 2009, a administração municipal acrescentou essa categoria às zonas de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, para que a cidade fosse contemplada, publicando a nova redação em 23 de dezembro de 2009.¹²

No que diz respeito à participação popular, esta deve estar no cerne da questão (BRASIL, 2005, p.14). Assim, em termos de planejamento participativo, visando à justiça social e atendimento dos interesses da coletividade, o Plano Diretor traz, no art. 7º, XVIII, a participação popular como um dos objetivos estratégicos da política urbana do município. Não obstante, sobre essa matéria, define poucas coisas: No art. 30, XIII, afirma ser uma das diretrizes da política habitacional “promover a participação da população interessada na formulação e no desenvolvimento de programas habitacionais e de regularização fundiária”; no art. 36, II, estabelece como diretriz da política de assistência social “assegurar a participação dos segmentos sociais organizados”; e no art. 44, IX, na Seção V - Do Lago Norte, fala da inclusão “de mecanismos de participação da sociedade na gestão da região”, num plano específico de ação, visando à recuperação do Lago Norte (Grifos nossos).

Além disso, há uma parte específica no seu Título VI – Capítulo I, sobre a participação popular na gestão urbana (e não no planejamento em si). O primeiro artigo, o art. 75, já deixa claro que a coletividade tem um papel apenas colaborativo junto ao Executivo e à Câmara. E sua participação, mesmo sendo desde a “elaboração até a implantação e a gestão dos projetos a serem aprovados”, fica dependente da criação de mecanismos que a permita, como expressa o art. 76. Somado a isso, no art. 77, a criação de “instâncias de discussão da política urbana, com composição e regimento adequados à realidade regional”, não são obrigatórias e sim, permitidas. E a observação de suas propostas fica sob responsabilidade do COMPUR - Conselho Municipal de Política Urbana. No art. 78, “a criação de fóruns locais, em que as comunidades possam discutir questões relevantes para as condições de vida” ficam

à mercê da vontade política, que não é obrigada, pelo texto da Lei, a criar condições concretas para isso, tendo o papel apenas de “estimular”. Também não é especificado como serão atendidas as questões tratadas nos fóruns locais e nem como deve ser a organização e o funcionamento dos mesmos.

¹¹Lei Municipal nº 4.198/2009.

¹²Informação prestada pela SEPLAN da Prefeitura Municipal de Montes Claros, em 23 jun. 2010.

No Capítulo II do mesmo Título, o art. 79 cria o COMPUR, que não tem na maior parte de suas atribuições um caráter deliberativo, a não ser nos processos administrativos de casos decorrentes da lei do Plano Diretor ou da de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, mas em nível de recurso. Sobretudo, o que mais chama a atenção nessa “proposta de gestão participativa” é a composição do COMPUR, cujos membros efetivos são 16, mas destes, apenas 2 são representantes do setor popular!

Por fim, sobre a monitorização do Plano Diretor, de suas duas diretrizes, uma é o estímulo “à elaboração de planos regionais e locais, com a participação da população envolvida” (art. 82, I). Em geral, percebe-se que não há uma definição do que é considerado “participação popular”. O termo é empregado de forma muito vaga.

Isso nos leva a refletir em como e em que contexto deve ocorrer a participação popular no planejamento urbano. Tendo-se em vista o que o Estatuto da Cidade versa no seu art. 43, sobre os instrumentos de participação, entendemos que esta “passa necessariamente (...) pela ativação da relação entre Estado e sociedade civil através de canais abertos de interlocução no processo político-administrativo” (FREY, 2007, p.141), o que significa a existência de condições de aproximação e diálogo entre as duas esferas. Essa aproximação traz em seu bojo as relações de poder que vão determinar o grau de abertura ao controle dos instrumentos de planejamento e gestão urbanos pelos cidadãos.

Essa dimensão política implica no fato de que a participação popular começa na eleição pelo povo de governantes que tenham uma orientação progressista. Isso de fato é importante, uma vez que a legislação atrela a participação popular à realização pela administração municipal de debates, audiências e consultas públicas e conferências sobre os assuntos urbanos, mas percebe-se que o poder público normalmente monopoliza esses instrumentos, escolhendo os assuntos de governo a serem tratados e vinculando as reuniões a pautas pré-estabelecidas (FERREIRA, 2003).

Por isso, a formalização de instituições, como os órgãos colegiados, com poder de decisão sobre as prioridades das políticas públicas locais e que tenham ampla representatividade do setor popular se torna imprescindível. Essa institucionalização é favorecida pela pré-existência na sociedade de uma cultura de participação, como aponta Guimarães (2009), que pressiona o poder público à democratização e que confere êxito às instituições por meio do envolvimento social. Isso requer uma conscientização coletiva a respeito do direito (e dever) de participação que provém de um processo educativo baseado na difusão e elaboração de informações. Souza (2008, p.419) incentiva o protagonismo dos movimentos sociais, que “devem procurar gerar seus próprios dados e informações, os quais lastrearão suas críticas e suas (contra)propostas”. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade postula a iniciativa popular na elaboração de leis, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Isto posto, ressaltamos, diante da análise realizada, que a ausência de definição de participação popular e, ao mesmo tempo, a sua esfera limitada de atuação consagrada pelo Plano Diretor de Montes Claros contribuem para reproduzir a exclusão no planejamento e na gestão da cidade dos segmentos populares marginalizados, tornando distante a possibilidade de uma real reforma urbana. Soma-se a isso, o fato de que o referido Conselho, o COMPUR, nem mesmo foi criado na prática, mostrando que o Plano Diretor não tem significado um instrumento de democratização do planejamento e da gestão municipal.

Considerações Finais

O Estatuto da Cidade, embora tenha suas limitações, significa uma considerável conquista dos movimentos populares urbanos brasileiros em favor da democracia representativa e da modificação do paradigma de planejamento urbano no Brasil, sendo o respaldo para que a sociedade possa se engajar na luta pelo direito à cidade.

O Plano Diretor deve ser um instrumento de direcionamento das ações do Poder Público, sendo construído e aplicado a partir da participação dos diferentes segmentos sociais, além de ser periodicamente revisado, de modo a se adequar à dinâmica do espaço urbano, mas sempre assegurando os objetivos de médio e longo prazo. Para isso, também é preciso que o planejamento deixe de ser setorizado, enfraquecendo a aplicação desse instrumento.

O PDMC apresenta-se generalista, na medida em que apenas expõe objetivos e define diretrizes, um tanto vagas, sem esclarecer de forma contundente ações a serem realizadas, prazos a serem cumpridos e mecanismos a serem empregados, sendo isto deixado a cargo das políticas setoriais em muitas situações. Do mesmo modo, mostra certa superficialidade pelos termos que emprega na definição dos objetivos e das diretrizes: promover, incentivar, assegurar, estimular, priorizar, garantir, viabilizar, etc. Também é tímido em relação à boa parte dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, já que não define como, quando e onde alguns instrumentos devem ser empregados, embora contemple a maioria deles. E em relação à participação popular, o acanhamento é ainda maior.

O Plano Diretor de 2001 não passou por nenhuma revisão durante esses nove anos. Agora está chegando o momento de sua re-elaboração, segundo o prazo definido no Estatuto da Cidade. É preciso que aqueles que estão empenhados no estudo desta temática sejam agentes de mobilização da sociedade e estimuladores do debate, levando-o às escolas, às comunidades rurais e de bairro, aos sindicatos de trabalhadores, às igrejas, aos asilos, aonde houver pessoas vivenciando as demandas sociais públicas e que possam dar voz aos anseios de cada grupo.

Algumas mudanças precisam se processar na legislação urbana de Montes Claros para que seja garantida a função social da cidade. Em direção ao novo paradigma, o Plano Diretor deve incorporar todos os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade, regulamentando a sua aplicação de forma que o bem-estar da coletividade sobressaia aos interesses econômicos. Além disso, um novo projeto de Plano Diretor deve incluir a mudança para um planejamento urbano com a participação de todos os agentes sociais e a possibilidade de que todos tenham o papel de protagonistas na história de construção e transformação da cidade. Porém, se o tecnocratismo é um problema por um lado, a desinformação e a desorganização da sociedade é um problema bem maior por outro, as quais significam importantes barreiras à efetiva participação da população no processo de planejamento governamental, e precisam ser vencidas.

Isso, porque pensar a cidade no plano atual (gestão) ou futuro (planejamento) envolve necessariamente a coletividade urbana de uma forma totalizante rumo a um sistema sustentável, pois as discrepâncias de direito à cidade, ocorrentes na maioria das cidades brasileiras, onde poucos são assistidos pelos benefícios urbanos e muitos encontram-se distantes destes, deságuam em cenários de polarização social, econômica, cultural e política, ou seja, aspectos causadores da insustentabilidade urbana.

Somente de forma organizada e ciente do que significa viver em sociedade e na cidade é que a população conseguirá dos seus governantes uma postura comprometida com a resolução dos problemas que enfrenta. Por isso, precisa se preparar para discutir esses problemas, buscando conhecer a legislação e as estruturas administrativas nacionais, para saber a quem deve recorrer e de quais mecanismos pode lançar mão. A cidadania certamente precede o desenvolvimento.

Referências

ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M.; DINIZ, N. (Orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p.75-96.

ALTVATER, E. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: HELLER, A. *et al.* **A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o Século XXI**. 1 reimp. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto, 1999. p.267.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 abr. 2010.

CARVALHO, P. F. Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento. In: BRAGA, R.; CARVALHO, P. (orgs.). **Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania**. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000. p.41-59.

DOMINGUES FILHO, J. B. **Planejamento governamental e democracia no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2007. p.219.

FRANÇA, I. S. **A cidade média e suas centralidades**: O exemplo de Montes Claros no norte de Minas Gerais. 2007. 240 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), IG/UFU, Uberlândia-MG, 2007.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. **Rac-Eletrônica**, v.1, n.1, art. 9, p.136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acessado em: 13 jul. 2010.

FERREIRA, J. S. W. Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?. Ibase: **Democracia Viva**, n.18, Set./Out., 2003. Disponível em: <www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/j_whitaker/ibase.doc>. Acessado em: 25 ago. 2010.

GARCIAS, C. M.; BERNARDI, J. L. As funções sociais da cidade. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, Unibrasil, Curitiba, v.4, 2008.

GUIMARÃES, A. A. M. Participação social e políticas públicas: novos rumos para a construção de políticas emancipatórias. In: WILDHAGEN, C. D. **Diálogos sociais**: reflexões e experiências para a sustentabilidade do desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais. SEDVAN/IDENE. Belo Horizonte: Ed. IMGS – Instituto Mineiro de Gestão Social, 2009. p.19-43.

GOMES, F. S. **Discursos contemporâneos sobre Montes Claros**: (re)estruturação urbana e novas articulações urbano-regionais. 2007. 181f. Dissertação (Mestrado), Escola de Arquitetura, UFMG, Belo Horizonte-MG, 2007.

IBGE. Estimativas das populações residentes, em 1º de julho de 2009, segundo os municípios. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP_2009_TCU.pdf>. Acessado em: 16 jul. 2010.

IBGE. Censo Demográfico 2000: Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtm&paginaatual=1&uf=31&letra=M>. Acessado em: 25 ago. 2010.

LEITE, M. E.; LEITE, M. R.; CLEMENTE, M. S. **Geotecnologias e gestão urbana: uma aplicação na identificação de terrenos públicos municipais**. São Paulo: EGAL, 2009.

MATIELLO, A. M. Da Carta de Atenas ao Estatuto da Cidade: questões sobre planejamento urbano no Brasil. **Impulso**, Piracicaba, n.17, v.44, 2006. p.43-54.

MEIRA, T. A. V. Do clientelismo à participação: orçamento Participativo em Montes Claros. **Revista Urutágua**, Maringá, nº 16, ago./set./out./nov. 2008.

MONTE CLAROS. Prefeitura Municipal. SEPLAN. Plano Diretor de Montes Claros. Montes Claros: PMMC, 2001.

MONTE CLAROS. Prefeitura Municipal. **Lei Orgânica Municipal**. Montes Claros: PMMC, 2004. Disponível em: <http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/lei_orgonica.pdf>. Acessado em: 14 out. 2009.

MONTE CLAROS. Lei nº 4.198 de 23 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Montes Claros e dá outras providências.

OLIVEIRA, F. L. Sustentabilidade e competitividade: a agenda hegemônica para as cidades do Século XXI. In: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. p.193-217.

PEREIRA, M. A. **Cidade média e região: o significado de Montes Claros no Norte de Minas Gerais**. 2007. 350 f. Tese (Doutorado em Geografia), IG/UFU, Uberlândia-MG, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q. A (in)governabilidade da cidade? Avanços e desafios da reforma urbana. Apud: SOUZA, M. L. Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano III, nº5, p.5-29, jul./dez. 1998.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n.12, p-9-25, 2º sem. 2004.

_____. O espaço urbano e as estratégias de planejamento e produção da cidade. In: PEREIRA, É. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p.111-126.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. (Orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, J. C. **A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande**. 2009. 106 f. Dissertação (Mestrado), Unimontes/PPGDS, Montes Claros-MG, 2009.

SOUZA, M. A. A. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. 1 ed. São Paulo: Edusp, 1999. p.111-143.

SOUZA, M. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: UNESP, 2004.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

_____. **Participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil: vinte anos de esforços, conquistas e tropeços (1986-2005)**. In: In: PEREIRA, É. M. (Org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008b. p.215-224.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; **MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007. p.75-103.

_____. Os liberais também fazem planejamento? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; **MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007b. p.105-119.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIEFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo, SP: Edusp/Fupam, 1999. p.169-243.

Recebido para publicação em agosto de 2010
Aceito para publicação em dezembro de 2010