As atuais perspectivas dos Planos Diretores Municipais como política pública urbana para promoção da democracia: o caso de Alfenas-MG

Kauê Santos Lima[1]

RESUMO

A presente pesquisa é fruto de um processo de estágio curricular obrigatório, o qual buscou debater a atual situação dos Planos Diretores municipais com base no estudo desta política pública no município de Alfenas, localizado na região Sul do estado de Minas Gerais. A pesquisa buscou explorar o processo de elaboração do Plano Diretor da cidade com base nas leis nacionais que o legislam e o regulamentam, sendo estas leis a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade; assim, observando se toda a dimensão processual de construção do projeto de lei até sua aprovação na câmara municipal, obedeceu às diretrizes estabelecidas por tais legislações, desta maneira, avaliando o comportamento do Poder Público Municipal ante o cumprimento da legislação e da participação popular. Para tal, foi realizada uma análise da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade que foram confrontadas com os registros dos trâmites políticos de desenvolvimento do Plano Diretor, que constam na Leitura Comunitária do município, posteriormente articulada com um referencial teórico rumo a promoção de um debate sobre as atuais perspectivas dos Planos Diretores. Após a concretização de tais procedimentos, constatou-se determinado grau de coerência das leis que legislam sobre o Plano Diretor com o documento aprovado para o município, mas, foi igualmente constatado problemáticas quanto ao processo da participação popular ao longo dos trâmites, interferindo de modo direto na democratização do documento e consequentemente do espaço urbano municipal, evidenciando parte do espectro de negligências sofridas por esta política urbana no Brasil.

Palavras-chave: Plano Diretor; Planejamento Urbano; Políticas Urbanas; Direito Urbanístico; Planejamento Participativo.

The current perspectives of Director's Municipal Plan as urban public policy to promote democracy: the case of Alfenas-MG

ABSTRACT

This research is the result of a mandatory curricular internship process, which sought to discuss the current situation of municipal Master Plans based on the study of this public policy in the municipality of Alfenas, located in the southern region of the state of Minas Gerais. The research sought to explore the elaboration process of the Master Plan of the city based on the national laws that legislate and regulate it, being these laws the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City; thus, observing whether the entire procedural dimension of construction of the bill until its approval in the city council, obeyed the guidelines established by such legislation, in this way, evaluating the behavior of the Municipal Public Power in the face of compliance with the legislation and popular participation. To this end, an analysis of the Federal Constitution and the City Statute was carried out, which were confronted with the records of the political procedures for the development of the Master Plan, which are contained in the Community Reading of the municipality, later articulated with a theoretical reference towards the promotion of a debate on the current perspectives of Master Plans. After carrying out such procedures, a certain degree of coherence was found between the laws that legislate on the Master Plan and the document approved for the municipality, but it was also found that there were problems with the process of popular participation throughout the procedures, interfering in a way directly in the

[1] Instituto de Ciências da Natureza, Universidade Federal de Alfenas. Email: kaue1098@terra.com.br

democratization of the document and consequently of the municipal urban space, showing part of the spectrum of negligence suffered by this urban policy in Brazil.

Keyword: Municipal Directors' Plan; Urban Planning; Urban Polices; Urban Law; participatory planning.

Introdução

Os Planos Diretores são uma ferramenta de organização e gestão territorial que datam desde a primeira metade do século passado, adquirindo cada vez mais importância através dos anos, sendo construído ao longo do desenvolvimento na área de gestão e organização espacial dos estudos urbanísticos do século XX, vindos da Europa. Sua importância alcançou o auge em meados da década de 80, com a necessidade de resolução dos amplos problemas urbanos agravados pela crise econômica causada pela ditadura militar de 1964 e as mudanças nas dinâmicas do capital externo dos países centrais do capitalismo, reunindo profissionais especializados, políticos e líderes populares que, de certa forma, estavam em busca de uma reforma urbana que se mostrava cada vez mais imprescindível de ocorrer

A crise urbana brasileira é resultante de políticas estatais que fortaleceram a esfera privada no século XX, sobretudo, a partir da abertura de brechas para a penetração do grande capital estrangeiro e da tentativa de se adequar à lógica da reprodução do capital segundo os moldes da mundialização, ocupando seu papel de país subdesenvolvido industrializado (MARICATO, 2011). Interesses esses alinhados com o da classe dominante brasileira que, como estratégia, adota a subserviência diante da burguesia internacional dos países centrais do capitalismo, em busca de atingir suas metas com o domínio sobre a exploração do trabalho e todas as dimensões que dizem respeito à essa categoria social no território nacional (CANO, 2011).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os municípios com mais de 20 mil habitantes se viram obrigados a formular um Plano Diretor para suas cidades. No contexto dos trâmites burocráticos da elaboração e aprovação do Projeto de Lei, a Assembleia Nacional configurava-se conservadora, consequentemente inferindo seus respectivos valores ao projeto e atendendo aos desejos da iniciativa privada. Teoricamente, o Plano Diretor surge como objeto conciliador de uma mobilização popular em busca da reforma urbana e de uma classe dominante que da falta de tal reforma se aproveitava. A questão é que, essa ferramenta deveria ser vista como instrumento político em busca de igualdade e garantia da defesa dos direitos humanos dos citadinos, e não um instrumento puramente técnico para organização do espaço urbano para as cidades com mais de 20 mil habitantes, tal como foi tomado (BRUNETT, 2009).

Dentro desse contexto, pretende-se avaliar se o Plano Diretor Participativo do município de Alfenas-MG, como ferramenta urbanística, cumpre com o que é postulado a ser e realizar como política urbana quanto seu caráter normativo no sentido de seguimento de suas legislações e regulamentações precedentes. Problemática fundamental na reflexão das reais dimensões desse objeto, uma vez que o Plano Diretor, é posto como principal mecanismo de gestão municipal, interferindo assim, em todas as atividades que envolvem o território municipal.

Este é um fator importante, considerando que Alfenas é um município de porte médio que possui considerável importância regional em sua localidade no Sul de Minas Gerais, que atrai fluxos diversificados pelas atividades que comporta, de educação, saúde, comércio e a oferta de serviços, entre outros motivos que levam à ocupação do território municipal. É visível na extensão da paisagem as características da configuração e organização espacial do município, especialmente na área urbana, mas também na transição com, e na própria área rural, desse modo, sendo possível identificar problemáticas e contradições sociais entre as diferentes áreas que constituem o município.

O objetivo geral dessa pesquisa, então, é realizar uma análise sobre a elaboração do Plano Diretor Participativo do município de Alfenas-MG, conforme proposta do Estatuto da Cidade de 2001 e da Constituição Federal de 1988. Os objetivos específicos se tratam de analisar como foi realizado o processo de elaboração das diretrizes do projeto, ou seja, analisar os trâmites políticos ocorrentes na Câmara Municipal, avaliando se estão em conformidade com a legislação e regulamentação da política urbana que diz respeito aos Planos Diretores. Assim, nos atentando para todo o conflito de poder que é compreendido por esse processo de elaboração e implementação das políticas urbanas.

Logo, a presente pesquisa se propõe a produzir uma breve avaliação do Plano Diretor como ferramenta para a democratização do espaço urbano municipal de Alfenas a partir dos regimentos normativos estabelecidos pelo sistema judiciário nacional para sua elaboração, operação inicial para o alcance do esperado objetivo de democratização do Projeto de Lei e em última instância, de democratização da cidade e parte da construção e exercício da cidadania. Para o alcance de tal objetivo, analisaremos os registros documentais históricos dos debates a respeito do Plano Diretor do município de modo dialético, tal como as esferas da realidade socioespacial municipal que, ao longo do tempo, constituem as políticas urbanas nacionais como um campo de disputas de poder e interesses dos agentes sociais que integram a cidade, e possuem diferentes pesos na equação de sua composição e dinâmica. Por fim, tecendo considerações sob o horizonte em que o Plano Diretor

se encontra na atualidade, logo, penetrando inevitavelmente no âmago do debate das políticas públicas urbanas nacionais que se encontram intencionalmente esquecidas.

Metodologia

No primeiro momento da pesquisa, foi realizada uma análise e síntese das diretrizes presentes nos documentos da Constituição Federal de 1988 referente aos capítulos que regem sobre política urbana e também do Estatuto da Cidade, leis que legislam e regulamentam primariamente e secundariamente as políticas urbanas municipais brasileiras. Posteriormente, analisou-se a Leitura Comunitária do município, documento que registrou o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Alfenas, onde estão os registros dos acontecimentos que promoveram os debates, as pautas e atas abordadas em cada encontro entre os agentes participantes e suas referidas conclusões.

A partir da análise destes documentos e da realização da síntese de cada um em relação ao seu teor, foi realizada uma confrontação entre as duas leis e o documento da Leitura Comunitária buscando identificar os pontos de concordância e dissonância em relação os trâmites de burocratização e participação popular no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor de Alfenas.

Por fim, como ultimo procedimento adotado, foi realizada uma pesquisa bibliográfica buscando enriquecer o arcabouço teórico sobre o tema, para promoção da discussão dos resultados obtidos, assim, articulando tal referencial teórico com a análise dos documentos, alcançando então, em primeiro lugar, uma análise do Plano Diretor municipal de Alfenas-MG, em relação às premissas e lógica dos documentos que o legislam e regulamentam como política pública urbana, e em segundo lugar, a breves observações sobre o panorama dos Planos Diretores dentro do espectro político e socioespacial brasileiro.

Trata-se, então, de uma revisão bibliográfica e análise do ordenamento legal dos Planos Diretores. Realizando-se uma leitura a partir deste quadro, para realização da investigação deste estado de legalidade, suas premissas e a natureza de seu conteúdo, aplicados ao estudo do teor do Plano Diretor de Alfenas, propiciando um diagnóstico parcial do mesmo. Aplicando-se a síntese documental produzida para avaliação desta política urbana do município de Alfenas, para tecer uma articulação com as referências teóricas usadas, construindo uma breve análise das perspectivas gerais dos Planos Diretores no Brasil atualmente.

Resultados

Neste trecho da pesquisa trataremos, de modo sucinto e objetivo, das análises dos documentos já referidos, já que, caso analisadas integralmente, seriam maçantes devido à linguagem fundamentalmente técnica. Desse modo, aqui construiremos uma síntese das observações principais que servem ao alcance dos objetivos estabelecidos.

Nesse contexto, temos que o trecho referente ao Plano Diretor Participativo são os artigos 182 e 183 da Constituição, presentes no capitulo 2, denominado *DA POLÍTICA URBANA.* O artigo 182 define que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, em coerência com diretrizes estabelecidas de modo normativo genérico, tendo o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Temos aqui, então, uma explanação muito ampla sobre as políticas urbanas, seus objetivos e as instituições com seus respectivos agentes responsáveis por exercer tais atividades.

A princípio, temos algumas problemáticas iniciais no artigo 182, o qual define que as políticas urbanas são responsabilidade dos municípios, desse modo, a União (Poder Federal) já se isenta da responsabilidade de elaborar um planejamento que abranja a totalidade do território urbano nacional, mesmo em caráter genérico. Em segundo lugar, não define minimamente o significado de "pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes" (Brasil, 1998, art. 182).

Sobre os parágrafos deste artigo temos a designação de que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. Isso é compreensivo de acordo com o estabelecimento do Plano como instrumento principal da política urbana, porém, abre precedente para algumas problemáticas de diversas naturezas, por exemplo: os Plano Diretores são realmente instrumentos confiáveis em relação à busca de qualidade de vida do citadino; da justiça social? Ou podem ser enviesados por politicagem gerada pelo capital, seja ele do setor financeiro; comercial; industrial; imobiliário; ou agropecuário, como historicamente sempre ocorreu em nosso país? Sendo assim, a verdadeira função social da propriedade urbana, que é mal definida, pode ser dissimulada, de modo legitimo, através das diretrizes normativas do Plano Diretor, que podem ser elaboradas e induzidas pelos, e dando lugar, aos interesses privados dos grandes e médios setores do capital econômico.

Em relação ao Estatuto da Cidade, temos que em seu Capítulo II, denominado *Dos Instrumentos da Política Urbana,* que se inicia propriamente dito a regulamentação das políticas urbanas. O capítulo III é o que trata especificamente do Plano, intitulado *Do Plano diretor*, esse trecho da lei é

factualmente o essencial para nossa análise e metas de pesquisa. Em seu primeiro artigo (39) é reafirmado, assim como no artigo 182 da Constituição que:

> A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2 desta Lei (BRASIL, 2001, p. 26-27).

A seguir, dando continuidade a exposição da legislatura, temos que no artigo 40 então, é de fato legislado que o Plano, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em seu parágrafo primeiro, o artigo 40 define que ele é parte integrante do processo de planejamento municipal. O parágrafo 2 diz que ele deve abranger todo o território municipal; esse estabelecimento fornece consistência ao artigo, vez que, a expansão urbana é um movimento que transgride suas próprias fronteiras rumo às áreas rurais, e sendo o Plano Diretor o instrumento básico desse fenômeno, inevitavelmente deve-se incorpora-lo a esse planejamento. O parágrafo três delimita que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, no mínimo, a cada dez anos.

No parágrafo 4 dita-se que, no processo de elaboração do plano diretor, tal como na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo do município garantirão:

> (inciso I) A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; (inciso II) a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e, (inciso III) também o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001, p. 27).

Esse trecho é fundamental, introduzindo de modo mais especifico e primário os agentes sociais principais da cidade, seus habitantes, e definindo seus direitos ante o instrumento que é postulado como o guia da produção de seu espaço de existência.

No artigo seguinte, 41, determina-se que o Plano é obrigatório para cidades que se enquadram nas seguintes condições:

> (inciso I) com mais de vinte mil habitantes; (inciso II) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (inciso III) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do artigo constitucional 182; (inciso IV) sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico; (inciso V) ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001, p. 27).

O artigo 42 é central numa perspectiva de abrangência da totalidade socioespacial urbana, nele é estabelecido o conteúdo mínimo que o Plano Diretor deve possuir, dimensionando-o melhor como

lei e sobretudo como principal instrumento político urbano. Segundo ele, o Plano deverá conter minimamente: a delimitação das áreas urbanas passiveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, levando-se em conta a existência de infraestrutura e de demanda para usos (inciso I); que se tratam de disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 do próprio Estatuto da Cidade (inciso II). Nesse trecho, com esta recordação dos artigos acima citados, o Estatuto localiza melhor o papel da população como sendo sujeitos ativos dentro das atividades regulamentadas neste documento e respectivos artigos indicados.

Agora veremos outra parte importante do Estatuto, o capítulo IV *Da Gestão Democrática da Cidade*, que discerne melhor a função do Poder Público em geral em relação a suas atribuições que garantem direitos civis da população sobre o espaço urbano. O artigo 43 delimita que:

> (inciso I) para garantir a gestão democrática da cidade, deve ser executada a utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, (inciso II) estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, (inciso III) estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, (inciso IV) programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, p. 28).

Aqui temos, como já visto anteriormente em outras diretrizes desta lei, a reafirmação das práticas delimitadas para os referidos fins de cada instrumento e ação da gestão urbana, identificamos o reaparecimento das obrigações do Poder Público municipal frente a participação popular no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor municipal

No artigo 45 estabelece-se que os ocupantes dos cargos públicos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população, juntamente com associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Há de se destacar que, com esta diretriz, após as estabelecidas nos artigos 43, é de se estranhar que, em função do fator da escala do espaço urbano em questão, se dá maior ênfase à participação popular, se utilizando das palavras “obrigatória e significativa” para garantir o controle direto das ações públicas tomadas e pleno exercício da cidadania. Inferindo, assim, um caráter de menor importância para a participação popular nas cidades de menor porte e que não se tratam de aglomerações urbanas, obviamente, que cidades que se enquadram como tal e também na classificação de metrópoles exigem proporcional volume de participação dessa parcela de atores urbanos, mas isso deve se dar também nas cidades que não se enquadram como tais. Imprime-se, assim, um caráter de menor importância e, consequentemente, abrindo brechas para uma

participação que não expresse equivalência entre sua escala e consequentes atividades de todas as naturezas presentes no espaço urbano, mas que se dê como legitima normativamente.

De modo geral, o Estatuto flexibiliza determinados postulados pertencentes à si, definindo procedimentos que os tornem viáveis, e que, por vezes, abrem brechas para sua própria contradição, em caráter mitigador ou com aparência benéfica, argumentando que tal flexibilidade ocasionará seus objetivos. Todavia, concretamente, ocasiona o contrário, e posteriormente volta a firmar os postulados corrompidos por si mesma para conferir-lhe perfil legitimo e genuíno. Tais brechas e flexibilização desestruturam toda sua aplicação socioespacial na cidade.

A Leitura Comunitária de 2006, nos proporciona as circunstâncias pelas quais ocorreram os trâmites da participação popular na elaboração do Plano Diretor, relatando como foram as reuniões, plebiscitos, como foram organizadas, como ocorreram, quais foram os conteúdos expostos pelos participantes e quais foram as demandas da população para as devidas regiões da cidade

Antes de tudo, é importante expor o grupo de elaboração do Plano Diretor, que constou com 2 coordenadores, 6 executores, 8 estagiários, 3 consultores e 5 colaboradores, cada um desses grupos com formações acadêmicas de diferentes áreas. Já em relação ao núcleo gestor, temos um representante titular e um suplente para: o Poder Legislativo, Poder Executivo, Setor rural, Região Norte, Região Pôr-do-sol, Região Sul, Região do Pinheirinho e houveram também 4 participantes de Entidades de Classe.

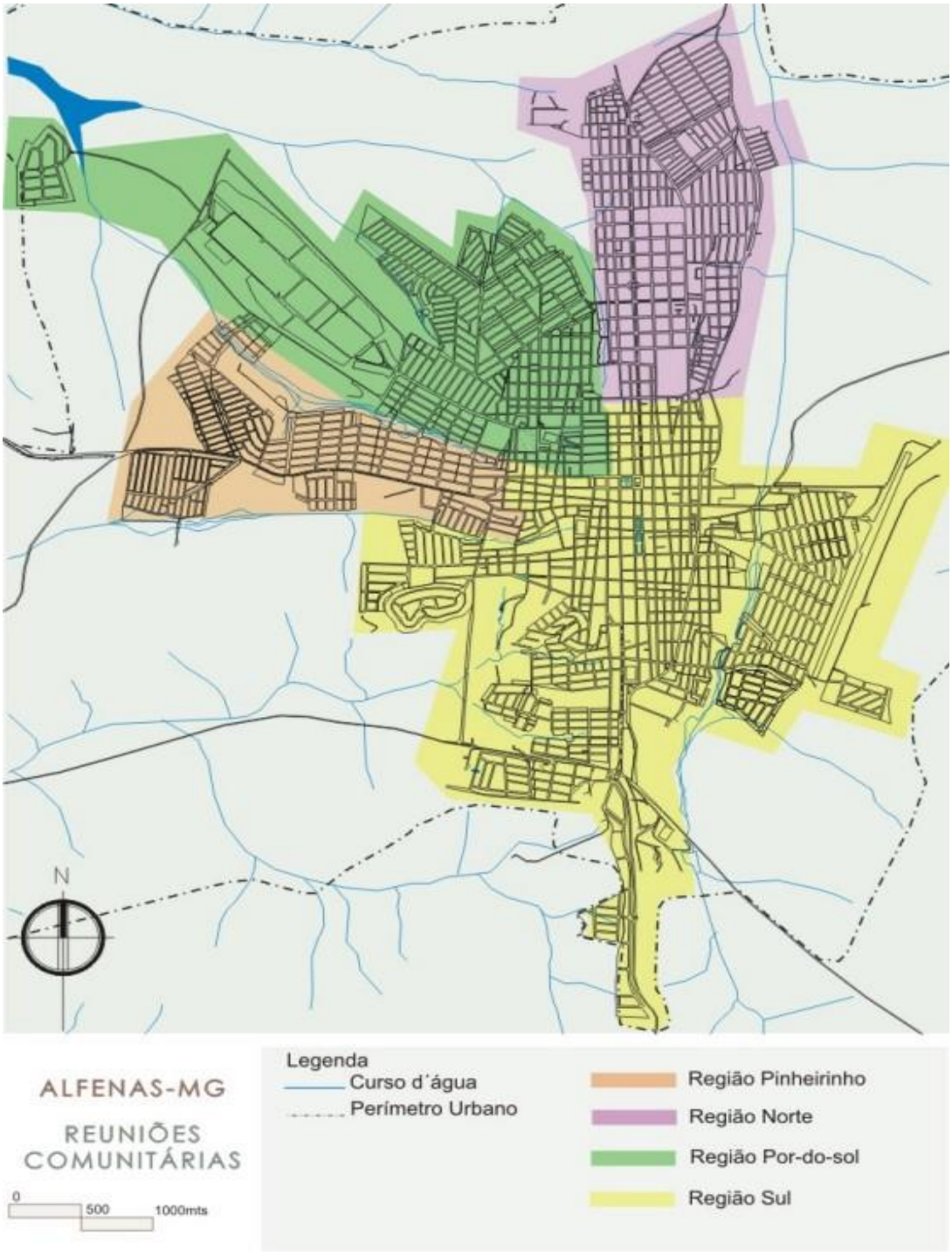
Figura 1: Tabela de participação nas audiências públicas.

Procedimentos	**Presenças**
Fórum de lançamento	47
Reunião da Região Norte	14
Reunião da Região Pôr do Sol	14
Reunião da Região Sul	22
Reunião da Região Pinheirinho	20
Reunião da Zona rural	27
Reunião de Entidades	14
Capacitação Núcleo Gestor	19
Reunião Núcleo Gestor	18
Fórum de discussão da Lei do Plano Diretor	18
Audiência Pública	16

Reunião da Alago	6
Discussão microrregional da Alago	7
Total	242

Fonte: Leitura Comunitária (2006).ORG. o autor.

Figura 2: Macro zoneamento da mancha urbana do município de Alfenas-MG usada para organização das reuniões, tal como para o restante dos processos de elaboração do Plano Diretor



Fonte: Leitura Comunitária de Alfenas-MG.

É importante ressaltar que do total destas 242 participações, em parte, foi composta pelas mesmas pessoas nas diferentes reuniões, desse modo, não se tratando de 242 participações contando cada uma como uma pessoa diferente. As reuniões que contaram com pessoas parcialmente diferentes foram apenas as das regiões da cidade, se tratando de seus respectivos moradores, uma vez que a equipe técnica, o Núcleo Gestor e os representantes das Entidades de Classe participaram repetidamente de mais de uma reunião, porém, o detalhamento dessa repetição de pessoas que compuseram o processo de elaboração não é relatado especificamente no documento da Leitura Comunitária. Apresenta-se aqui, então, uma falha de transparência, que dissimula a representação e consequentemente a compreensão da dimensão real da participação popular nos eventos de elaboração do Plano.

O primeiro passo adotado como procedimento da elaboração do Plano Diretor foi a Audiência Pública ocorrida no dia 20/06/2006, no auditório Leão de Faria, na sede da Universidade Federal de Alfenas, iniciada às 19:45, durando até 21:05. Foi realizada pelo coordenador geral a abertura do evento e uma breve exposição do que se trata o Plano Diretor. Apresentou a equipe técnica e passou a palavra para o coordenador técnico, que explicou pouco mais sobre o Plano e exibiu um vídeo do Ministério das Cidades. Posteriormente explicou a metodologia usada para sua construção, a qual foi igual aos dos outros 52 municípios da região do Lago de Furnas. Também ressaltou que são muitos problemas a serem resolvidos e que é importante o cumprimento da lei, fazendo referência a Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade, lei de Uso e Parcelamento do Solo tal como as leis municipais complementares.

Assim, a 1° etapa da elaboração tratou-se de uma apresentação das questões acerca do instrumento que é o Plano Diretor, o detalhamento da metodologia, sendo uma leitura primária técnica e comunitária. Falou-se também sobre as escolhas dos temas prioritários e da implementação do Plano. Em continuação, organizou-se o núcleo gestor e seus membros, havendo uma eleição para tal e definiu-se os temas das outras reuniões.

As cinco reuniões que se sucederam depois foram referentes à demanda da população das macrozonas do município. As únicas que, de fato, tiveram uma participação direta da população, em que ela colaborou na construção do debate à sua maneira tal como deve ser. As outras reuniões foram organizadas seguindo uma lógica institucionalizada guiada pelos atores representantes do Poder Público e Privado, imprimindo um caráter do perfil das autarquias e do corpo técnico participantes. Tal realidade limitou a participação da população, que teve sua participação efetivada a partir de um protocolo retórico guiado pelos profissionais técnicos e órgãos institucionais.

As reuniões consecutivas, de Entidades, Capacitação do Núcleo Gestor, debate entre o Núcleo Gestor, Discussão do Plano Diretor, Reunião da Alago e Discussão Macrorregional da Alago (Associação dos Munícipios do Lago de Furnas) foram praticamente dominadas integralmente pelas autarquias e seus representantes, juntamente com a equipe técnica de análise e organização da construção do Plano Diretor. Trata-se então, de reuniões e debates exclusivos dos interesses e modo de gestão por parte e para estes agentes sociais.

Discussão

Para construirmos um debate minimamente contributivo sobre os Planos Diretores, consideramos indispensável fazê-lo na dimensão exigida pelo fenômeno como totalidade, o que implica em localizá-lo centralmente, partindo dos âmbitos que constituem a dinâmica e o próprio espaço geográfico, que compreende a existência dessa política urbana e, respectivamente, de todos os agentes sociais das cidades.

Inicialmente temos que, o princípio do Plano Diretor é uma organização físico-territorial em relação ao processo de urbanização em geral. Porém, para determinadas cidades, os focos variam de acordo com a realidade concreta do espaço urbano em questão. Dando prioridade a certas determinações espaciais oriundas da particularidade do município. Por exemplo, o uso e ocupação do solo, a questão ambiental, a questão de um desenvolvimento geral, mas sempre buscando o bem-estar através das funções sociais da cidade (LACERDA et al., 2005).

O planejamento urbano contemporâneo, fez com que o espaço geográfico do qual se trata a cidade, virasse uma obra artística sendo comercializada a todo instante para todos os citadinos a partir de modos distintos, mas todos com um ponto em comum, a racionalidade do capital (MARICATO, 2015). Para além disso, temos o fato de que, por conta dessa ótica, se apresenta a racionalização do espaço urbano inevitavelmente inclusa nos Planos Diretores elaborados sobre a influência neoliberal que penetrava o urbanismo nacional pós Constituição, já na década de 90, em parte, constituído por elementos importados das práticas urbanísticas europeias (VILLAÇA, 2005).

Na década de 90, houve consideráveis números de implantações de projetos-piloto de Planos Diretores Participativos, principalmente pelos Executivos e Legislativos municipais ministrados por progressistas, que, em grandes e médias cidades, retomaram um debate com a inclusão de demandas populares, que se iniciou na década de 80, ainda imaturo, e de teor contrário ao capital imobiliário. Tiveram em comum essas experiências, a crença de que o Estado era de fato um regulador da produção do espaço urbano, que foi capaz de reinstaurar os Planos Diretores e sua

funcionalidade em busca da cidade mais sustentável e mais igualitária, a partir dos postulados da Constituição de 1988. Fizeram crer, as partes constituintes da sociedade, que os novos projetos seriam, de certo modo, inovadores, ressuscitando sua figura e reforçando sua importância e local de centralidade no planejamento territorial (VILLAÇA, 2005; BRUNETT, 2009).

Essa crença foi embasada na interpretação de que, com a retomada da democracia no âmbito sócio-político, a partir da derrocada da ditadura brasileira de teor liberal-militar, e queda do autoritarismo explicito, a retomada da divisão dos três poderes, a representatividade política hipoteticamente plural e consequente ocupação de espaços de poder dentro da burocracia estatal, a Constituição estava novamente à serviço da sociedade civil. A qual se mostrava interessada nesse processo de reestabelecimento da ordem e da justiça democrática, instituindo a participação popular e teoricamente garantindo os direitos fundamentais dos indivíduos (DONATO, 2006), inferindo-lhes suposta cidadania e liberdade de exercício da mesma

A esperança do Estado regulador dos conflitos é puramente ilusória no plano concreto desse período, pois a ele interessa a racionalização do espaço urbano, defendendo os interesses da classe dominante local. Os debates, as reuniões e os plebiscitos ditos públicos, pouco tiveram de inclusão da população civil, pois típico do Estado burguês brasileiro, houveram inúmeras manobras para impedir o acontecimento desses encontros. Por exemplo, cancelamentos “em cima da hora”, longas pausas para cansar o público presente, não divulgação ampla de tais atividades, retóricas que restringiam e enviesavam os debates, e atitudes afins (BRUNETT, 2009). Caracterizam-se então, por uma baixa participação popular concreta, mas o suficiente para legitimar o ato e consagrá-lo democrático e participativo.

Nesse contexto, o Plano Diretor é revelado como uma ferramenta, não da revolução urbana popular, mas sim inclinada para uma reforma urbana conservadora que, desde sua criação e, importância adquirida a partir da década de 70, foi posta cada vez mais sob a égide do panteão das políticas urbanas. Como é visível, a não resolução dos problemas urbanos, mas muito pelo contrário, seu amplo agravamento. Segundo Villaça (2005) o discurso recai para a não efetiva aplicação dos planos elaborados, retórica falsa e desonesta, recheada da ideologia burguesa nacional que oculta a real origem dessas problemáticas. Pois, a fundação de tais problemas reside na questão da desigualdade de renda, exploração do trabalho, problemas habitacionais pela privatização da terra, falta de saneamento básico, educação, saúde, exercício do poder desigual, acumulado por uma pequena parcela constituinte do Estado e da iniciativa privada em contraste com o restante da sociedade civil.

Para Villaça (2005), a ocultação dos reais problemas ocorre através do discurso da rápida e descontrolada urbanização, ocorrente pelo êxodo rural e migrações, esquece-se, propositalmente, que esta urbanização também faz parte do ideal burguês, do complexo de racionalização do espaço, do remanejamento da classe trabalhadora e da mão de obra. Aspectos que compõem o desenvolvimento do capitalismo periférico.

Treze anos depois, em 2001, após mais de uma década de adiamentos e negociações, os trâmites de outro projeto de lei chegou ao fim no Congresso Nacional, a aprovação do Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que discorrem sobre a política urbana (SAULE JUNIOR e ROLNIK, 2001; LACERDA et. All., 2005). O Estatuto da Cidade também é aprovado sob regime neoliberal, trazendo prós e contras. Com a sua aprovação houve uma menor tendência e enfraquecimento do discurso desenvolvimentista. Por outro lado, diminui a responsabilidade do poder federal de implementar políticas públicas para o território nacional, colocando essa responsabilidade no poder local. Isso acarreta um debate mais restrito no que tange à escala territorial e, consequentemente, do conflito de poder (BRUNETT, 2009).

Parte dessa questão prossegue na linha de que, o plano de um Estado desenvolvimentista economicamente, focalizado na exportação industrial e forçadamente defendido no governo militar, criou diversos problemas quanto ao quadro econômico interno nacional, intensificado pelas depressões econômicas dos países centrais que consumiam nossas exportações (TAVARES, 1972). Com a desestruturação desse regime, houve uma rápida estruturação do novo quadro democrático, que, para sua formação, criou a demanda de uma organização política que devia ser velozmente preenchida. Sendo assim, ocorreu uma rápida mobilização dos movimentos populares de trabalhadores urbanos, professores, desempregados, efetivação de partidos políticos antes inexistentes ou colocados na situação de ilegalidade, sindicatos e movimentos estudantis, assim como movimentos de povos tradicionais (OSÓRIO, 2019; MARICATO, 2015).

Esse contexto, segundo Osório (2019), levou a eleição de governos progressistas na última década do século XX, e se fortaleceu na primeira década do XXI, nas diversas escalas estatais, atingindo o ápice com o governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tal governo através de uma aliança de classes, conciliou o desenvolvimento de políticas públicas para atendimento da demanda das necessidades da classe trabalhadora. Fortaleceu também, as frações da burguesia e da pequena burguesia assalariada, permitindo um pouco mais da limitada participação popular em determinados espaços das diferentes escalas do Estado (MARICATO, 2011).

A diminuição na escala de debate público das políticas urbanas oculta uma importante face do conflito de poder, ela dissimula e retira do debate a importância da macroeconomia, restringindo a discussão ao poder local, escondendo, então, as dinâmicas que de fato regem a vida social dentro do capitalismo periférico. Além de diminuírem o campo de debate, diminuem as possibilidades de reação às decisões do poder público local que favorecem os abastados locais, que exercem considerável influência em tal território. Por vezes, temos o fato de eles próprios fazerem parte do corpo público municipal, logo, podem manipular as participações populares com as estratégias já citadas, fazendo os líderes populares correrem de reuniões para seminários, para debates, indo de ”lugar a lugar“, enchendo suas agendas e gastando seu tempo, conseguindo enfraquecer toda sua base e o debate (MARICATO, 2008 apud BRUNNET, 2009).

Essa diminuição da escala se trata de, no fim das contas, separar e enfraquecer a organização da classe trabalhadora que reivindica suas pautas da reforma urbana, e, através do conflito de poder local, sobrepor os interesses da influente elite local que será prejudicada por tais mudanças que venham a ser implementadas através da reforma propiciada por um Plano Diretor democrático de fato.

Osório (2019) faz uma importante observação sobre a estratégia liberal, de se separar, em nível de análise e debate, as esferas políticas e econômicas nos sistemas democráticos burgueses. O autor aponta que, a partir da separação entre política e economia, consegue-se uma ocultação dos processos societários de dominação e de exploração de todo o sistema produtivo em questão. Isto se dá uma vez que a política, através do sistema jurídico, estabelece o voto como principal ator do aparente poder de decisão político igualitário entre os atores sociais, que ingenuamente aparenta uma igualdade social pelas vias formais (MIGUEL, 2018) com o pressuposto que, ”cada cabeça é um voto e um voto é igual a qualquer outro voto“ (OSÓRIO, 2019, p. 150). Desse modo, estabelece-se a narrativa de que qualquer pessoa é de fato igual à outra, pois a democracia, com seus mecanismos tal como é a Constituição Federal, constitui o cidadão, e os consagram iguais entre si.

Esse processo dito puramente político, abre brechas para legitimar as desigualdades sociais como resultados da esfera econômica, na qual, o sujeito é livre para negociar seu produto, sua força de trabalho, expor ao mercado, um universo aberto a todos para exercerem sua liberdade de negociações de ideias e força física. Caso se encontre em uma condição de vulnerabilidade, foi por responsabilidade dele, que foi incapaz de efetuar uma boa negociação ou prestação de serviço, já que o Estado o coloca em igualdade com todos, a esfera política cumpriu seu papel, ao contrário do cidadão, que foi incapaz de cumpri-lo no mundo livre do mercado (OSÒRIO, 2019).

Aqui reside, então, pressupostos da economia clássica e da ciência política reducionista, que reduz a esfera política ao Estado, e o restante diz respeito ao universo da economia. Problemática que investe arduamente a democracia liberal estabelecida com o fim das ditaduras ocorrentes na América Latina como um todo, no final do século XX e, que esboça parte da incoerência entre o discurso e os postulados formais das instituições políticas estatais em relação à efetiva situação societária contemporânea.

Segundo Cano e Fernandes (2011), em conformidade com as observações de Maricato (2015; 2011), a questão da definição da microescala político-econômica e social, representada pela transferência da responsabilidade do Poder Público municipal, mesmo diante do estabelecimento normativo das leis estaduais e federais das políticas urbanas, provoca um enforcamento do debate da democratização da cidade. Pois, quando se restringe a participação popular a praticar suas ações majoritariamente, quase que exclusivamente na escala municipal, já é decapitado o potencial de integração, de união dos movimentos populares que tem interesse na questão urbana e seu desenvolvimento. Dessa forma, assassinando prematuramente, em forma de estratégia e tática de classe, a democratização da cidade, e por consequência negando a justiça espacial, e todo o complexo quadro que constitui o direito à cidade.

Assim, fazendo com que na escala federal e estadual, a luta de classes ocorrente nos processos políticos urbanos seja extinta, colocando a classe trabalhadora na posição de exclusão, sendo essa, a inclusão e espaço reservado para esta classe dentro do sistema social brasileiro, e resultando na monopolização do debate e exercício do poder político hegemônico da burguesia nacional nas escalas nacional e regional, que regem genericamente sobre como o município deve agir, e tornando ele a dimensão última da concretização dos planos políticos e da defesa dos interesses da burguesia, em que o poder popular tem pouca potência de articulação e ação de combate, fazendo com que a luta de classes, vire, na verdade, um mero extermínio da classe trabalhadora, independente do modo e meios que esse se realize no espaço urbano, pois luta, implica necessariamente, em um embate minimamente equilibrado através da prática do poder de ambos os lados envolvidos, situação que não ocorre no Brasil.

Apesar desses apontamentos formatarem um quadro aparentemente todo problemático, houve sim mudanças positivas vindas do Estatuto da Cidade. Ocorreu através das diretrizes estabelecidas uma aproximação no tratamento da realidade urbana, diferente do afastamento que ocorria nos antigos Planos Diretores desenvolvimentistas, que eram tecnocráticos e não possuíam meios para efetivar as mudanças propostas nos projetos. Novas ferramentas urbanísticas com potencial de

intervenção real no espaço foram criadas, por exemplo IPTU progressivo no tempo, edificação e parcelamento compulsórios para as áreas vazias ou subutilizadas, que de certo modo controlam a urbanização horizontal desenfreada, muito característica de nossas cidades grandes e médias e o Solo Criado, através da institucionalização do Direito de Superfície e da Outorga Onerosa do Direito de Construir, e levar à legalidade fundiária muitas das moradias existentes em terras privadas ou públicas não pertencentes ao ocupante, buscando a cidade sustentável e a função social da terra (SAULE JUNIOR e ROLNIK, 2001).

Ainda segundo Saule Junior e Rolnik (2001), o estatuto delimitou melhor a participação popular do que nos planos participativos que ocorriam anteriormente, estabelecendo que participassem todos os segmentos constituintes da sociedade local, civis e associações, não só durante o processo de elaboração e votação, mas especialmente, na implementação e gestão das decisões do Plano Diretor. Dessa forma, o projeto ganha dimensões maiores do que as puramente tecnocratas, em maioria herméticos e genéricos, distantes da realidade espacial urbana, o plano passa a ser um espaço de debate mais organizado, com as definições de opções negociadas e conscientes, com o fim de intervenção no território.

É importante destacar que se diferencia das consultas populares ocorrentes anteriormente, que atendiam aos interlocutores, clientes dos planos e leis de zoneamento territorial que caracterizavam a racionalização do espaço pela classe dominante, o Estatuto reforça a participação popular no campo decisório das políticas urbanas através de audiências públicas, plebiscitos, referendos, e a obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos tornam-se instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir diretamente os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território, esculpindo um processo democrático.

Em contraponto a isto, Baitz (2011), observa que a questão do valor da terra urbana, ou seja, a questão fundiária da propriedade urbana, seja como vazios urbanos, terrenos não edificados ou subutilizados, por conta da dinâmica do grande capital imobiliário que o envolve, obviamente não foram resolvidas. Vez que as cidades crescem cada dia mais, o tempo é aliado daqueles que possuem a terra urbana e sua seguridade, que apesar das normatividades que estabelecem penalidades para os detentores de terrenos que se enquadram nesses perfis, não tem sua possessão ameaçadas para a promoção dos direitos à habitação e todos os programas que prometem usar propriedades nessas condições para a busca e alcance do bem estar e direito à cidade da população.

Enquanto isto, a cidade cresce velozmente, assim como a penetração e reprodução dos capitais, que vão cada dia mais valorizando tais propriedades, enquanto as infraestruturas à sua volta vão

sendo implantadas e consequentemente os fatores de valorização fundiária vão aumentando nas áreas onde estão alocadas tais propriedades de valor. Alimentando então, a dinâmica da especulação imobiliária que seria combatida pelo Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores Participativos, mas que na verdade, sempre será intocável, independente dos instrumentos postulados como seus combatentes, a propriedade é o centro da economia capitalista. E no espaço urbano, o solo e a edificação tratam de ser fundamentalmente esta propriedade, sobretudo o trato dado aos seus potenciais de uso, finalidade última da materialidade que é tratada como mercadoria, como já indagava Marx em O Capital, potencialidade esta que embasa os princípios da especulação.

Como Maricato (2015) revela, durante o processo de redemocratização, entre as décadas de 80 e 90, como já dito anteriormente, a esquerda e suas pautas sociais obtiveram uma melhor plataforma de luta, com determinados espaços na burocracia do Estado e ainda, espaços especificamente no poder Judiciário, o que colaborou para diminuir o teor conservador e neoliberal do urbanismo brasileiro. Essa ocupação institucional permitiu maior participação popular, e invocou em projetos e organizações importantes para a luta urbana, tal como o Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, secretárias nacionais de mobilidade, habitação e saneamento básico.

Tais pontos positivos foram possíveis por uma peculiar situação, o Congresso Nacional, durante os debates sobre a questão urbana e o Estatuto da Cidade, era de perfil conservador, porém, não era possível projetar todos seus interesses e valores no projeto de lei, pois os movimentos populares estavam organizados e interessados no projeto, mobilizados nas ruas e bairros das cidades, possuindo o potencial de retirar o debate do campo de discussão do direito burguês constituído pelo Congresso e levá-lo para às massas, tendo forte resposta política contra tais intenções dominantes. Dessa maneira, restou ao Congresso optar pela estratégia de atrasar por anos a aprovação do Estatuto, para organizarem mais suas forças e desestabilizarem as da oposição. Assim, quando aprovado, o projeto de lei foi tanto elogiado pelos reformistas como pelos conservadores. Houve assim, a defesa de duas reformas urbanas, a do capital fundiário e imobiliário através da racionalização do espaço, que diz respeito aos conservadores, e a das pautas de melhorias reivindicadas pelo poder popular (BRUNETT, 2009).

Como é perceptível a partir dos trechos acima, o sistema político da democracia liberal, a partir da obtenção do poder político que penetra o Estado, seja de forma direta ou indireta, tem plenas condições de conduzir diversas manobras políticas a partir das instituições e seus trâmites legais através de suas diversas instâncias, conseguindo se apropriar das pautas progressistas e esvaziá-las de diversos modos através de seus trâmites pelo quadro político societário.

Osório (2019) demonstra que, a partir da obtenção do poder político, resultado da detenção de poder econômico, judicial, entre outras formas de poder vigentes no campo social, a classe dominante consegue defender seus interesses, independente do fato de ter representantes diretos nos altos cargos do aparelho estatal, através da detenção do poder político, que se trata da condensação das outras formas de poder compreendidas na estrutura social, a classe dominante consegue manipular o Estado, mesmo que ele seja ocupado por representantes do poder popular, pois por exemplo, ela consegue transferir seu poder para instituições de outras repartições do Estado, como às repartições militares, que causaram imensuráveis danos com os regimes ditatoriais no continente Sul Americano há algumas décadas. Assim, forçando até mesmo o poder popular que conseguiu penetrar o Estado através do sistema de eleições a estabelecer alianças políticas que favoreçam seus interesses.

Desse modo, a classe dominante, suas frações e setores, não necessitam ir, ocupar e usar suas vozes dentro dos espaços participativos, pois, seja por seus representantes, ou pelos próprios representantes populares, todo o sistema político democrático burguês, inevitavelmente torna obrigatório o ato de seus interesses serem representados, assim, a participação política através dos espaços institucionais do Estado, estabelecem uma condição de pseudoparticipação. O tal qual só pode ser alterado através de uma pressão intra e extra estatal que force o sistema a se transmutar, seja através de reformas ou uma factual revolução (MIGUEL, 2018; OSÓRIO, 2019) preferivelmente uma revolução socialista organizada pelo genuíno poder popular, em perspectivas que, como disse Maricato (2015) “alimentam a esperança da renovação das forças de esquerda que foram engolidas pelo espaço institucional” (p.14).

Os Plano Diretores têm a função de organizar politicamente as atividades espaciais públicas e privadas, no primeiro caso temos as obras (investimentos), serviços, medidas de origem administrativa, ou seja, medidas que cabem ao Poder Executivo realizar e, no segundo caso, temos controle de atividades do setor privado no uso e ocupação do solo, sobre tudo sobre a atuação do mercado imobiliário (VILLAÇA, 2005; LACERDA et al., 2005). Para Lacerda et al. (2005), o Plano Diretor deve possuir uma estreita relação com todas as outras políticas de urbanização, que devem se harmonizar quanto os princípios, normas e diretrizes, assim, o Plano possui um caráter estratégico, uma vez que, suas propostas, fundamentadas na realidade municipal e no futuro desejado, devem necessariamente apontar os meios (instrumentos e ações) capazes de enfrentar, em certa temporalidade, os problemas identificados, e de trabalhar as suas potencialidades.

Porém, a realidade se difere desse ideal. O Estatuto da Cidade estabelece que as cidades com mais de 20.000 habitante, ou que componham áreas metropolitanas e aglomerações urbanas, que possuam interesse turísticos, áreas sujeitas à impactos ambientais provenientes de empreendimentos ou atividades regionais ou nacionais, define que as cidades que se encaixam nesse perfil façam e aprovem em até 5 anos um Plano Diretor, estabelece também que seja revisto em períodos de pelo menos 10 anos, porém, não estabelece uma penalidade caso essas normas jurídicas não sejam cumpridas, desse modo, desmoralizando o caráter de lei e também do próprio Plano Diretor, esvaziando a profundidade de ambos, torneando-os como se fossem optativos a bel prazer do poder municipal (VILLAÇA, 2005).

Ainda nesse contexto de incongruências, para o autor (Idem.) temos mais duas problemáticas. A primeira é a falta de harmonia entre o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal, em que o primeiro dita que as políticas urbanas do Plano Diretor devem levar em consideração toda a extensão do território municipal. Já os artigos da Constituição, regem que essas ferramentas devem levar em consideração a extensão urbana do território municipal. Desse modo, o poder legislativo e executivo do município ficam presos em decidir por qual extensão de planejamento optar com base na análise da realidade municipal.

Isso, é, em parte, verdade, porém, passou despercebido ao autor, que a constituição não limita o Plano Diretor à área urbana, ele apenas não fala do restante do território, mas, como observado nos resultados, no trecho de análise do Estatuto da Cidade, artigo 40, parágrafo 1, é legislado que o Plano é parte do planejamento do município. Logo, esse conflito, entre optar por abordar a áreas urbana ou todo o município, é uma questão de falta de noção analítica do Poder Público municipal, pois como dito no respectivo trecho dos resultados desta pesquisa, o crescimento e desenvolvimento urbano é inevitavelmente coligado ao resto do município, afinal, a cidade se expande extensionalmente na área ainda não urbanizada do município. Logo, essas duas leis não são conflitantes, sua conjugação que é má realizada, o Estatuto da Cidade cumpre sua função de legislar, ao menos, esse fator e respectivo trecho da Constituição Federal.

A segunda é o tratamento dos temas dentro das diretrizes de ambas as leis, essa questão levanta grandes entraves e polêmicas, uma vez que coloca frente a frente os defensores da ideia de que o Plano Diretor deve se caracterizar como um plano geral de desenvolvimento urbano, trabalhando as questões que permeiam a totalidade do âmbito urbano, e aqueles que defendem que ele deve ser focado na organização físico-territorial, assim, priorizando mais alguns elementos do que outros.

É importante ressaltar que o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece as funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos como principais objetivos das políticas urbanas, e também postula o Plano Diretor como o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana, em seguida o Estatuto da Cidade, já em harmonia com as diretrizes constitucionais, definiu como conteúdo mínimo do Plano o planejamento físico-territorial. Delimitando as áreas urbanas passíveis de mudanças onde serão aplicados os instrumentos urbanísticos que deverão ser acompanhados e passíveis de controle, assim, já se norteia e delimita parte das ações que devem constar no Plano Diretor e serem realizadas. (LACERDA et al., 2005).

Ainda segundo esses autores (2005), a Constituição Federal em sua composição não define as temáticas dos Planos, nos mais diversos municípios são facilmente identificáveis essas variações de focos, conteúdos e estratégias. O princípio do Plano Diretor é uma organização físico-territorial em relação ao processo de urbanização em geral, porém, para determinadas cidades os focos variam de acordo com a realidade concreta do espaço urbano em questão, assim, dando prioridade a certas determinações espaciais oriundas da particularidade do município, por exemplo, o uso e ocupação do solo, a questão ambiental, a questão de um desenvolvimento geral, mas sempre buscando o bem-estar através das funções sociais da cidade (LACERDA et al., 2005).

O Plano Diretor possui uma natureza normativa na medida em que toma a forma de uma lei cujas normas são de direito público interno, obrigatórias para todos. Tais normas regem sobre os espaços habitáveis, estabelecem limitações ao direito de propriedade, ao direito de construir e regulam a conduta dos agentes em relação à utilização do solo urbano. Sobre tudo, o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, está inserido na estrutura normativa hierarquizada, em que a sua legitimidade repousa na Lei Orgânica do Município, que surge da Constituição Estadual, e essas provêm da Constituição Federal, nas diretrizes das competências constitucionalmente estabelecidas, integrando-o, ainda, no sistema legal complementar representado pela legislação infraconstitucional, nas escalas federal e estadual, e nas leis municipais (LACERDA et al., 2005).

Porém, dentro dessa natureza normativa dos Planos Diretores, existem alguns equívocos, por um lado, ela transmite seriedade, ordem e zelo municipal por ser postulada como lei, por outro, o descaso com que é tratado pelos poderes Executivos e Legislativos municipais ao decorrer de todo o processo de elaboração até a aprovação, no mesmo sentido do que já apontamos anteriormente, como a demora e os debates vazios promovidos como modo de legitimação impresso a eles. Como muitos dos envolvidos no campo da questão dos Planos Diretores creem que ele deve ser impositivo quanto às obras e obrigações do poder municipal, aí reside uma problemática que fere alguns

princípios. Em primeiro lugar, segundo os princípios fundamentais do direito, as leis devem ser gerais, e não especificas, postulando ações especificas em períodos de tempo específicos, isso caracteriza uma ilegalidade, em segundo lugar, ao obrigar o prefeito a realizar dadas obras naquele período determinado de tempo a autonomia do executivo está sendo ferida, a depender dos custos e quantidades das obras o prefeito fica impossibilitado de escolher as obras que vai executar, isso configura uma invasão do legislativo ao executivo que pode até impedir a realização de tais obras (VILLAÇA, 2005).

Dando continuidade a essas problemáticas, temos, em terceiro lugar, a postulada obrigatoriedade de cumprimento das ações presentes no Plano Diretor que o prefeito deve realizar, teoricamente, faz com que em períodos eleitorais todos os candidatos ao cargo possuam o mesmo plano de governo em relação a esse quesito, todos são obrigados a realizar as mesmas ações, isso os coloca em pé de igualdade, como se qualquer um servisse, isso acarreta no seguinte questionamento, levando em consideração que na realidade concreta cada candidato possui propostas de ações diferentes, todas essas obras propostas por cada candidato é obrigatória constar no Plano Diretor? Em caso de vitória democrática de um candidato com propostas que não constam no Plano, mas ao olhar do eleitorado valham mais dos que as constantes no Plano e que são aprovadas pelo legislativo, qual vale mais? E a questão dessa segunda hipótese ser antidemocrática? São debates existentes pelas brechas do caráter normativo confuso dos Planos Diretores.

Em quarto lugar, não é possível prever com exatidão o custo e o prazo de concretização das ações propostas pelo prefeito que constam no Plano, este, que define prazo para ações serem realizadas e podem perdurar todo o mandato, caso isso pudesse ser feito, não faria sentido a aprovação de orçamento, pois todo o planejamento das ações já estaria perfeitamente concluso. E, em quinto lugar, o fato de não ser possível prever precisamente o tempo de realização das ações propostas no Plano Diretor, o tempo de realização é diferente do tempo que possui o prefeito, pretexto para que culpabilize o prefeito anterior por não ter realizados as ações constantes no projeto de lei aprovado, ou responsabilize previamente mais do que o necessário o prefeito futuro (VILLAÇA, 2005).

Isso demonstra de forma concisa, parte da confusão estabelecida pelas postulações das políticas urbanas brasileiras nas diversas escalas dentro da questão societária em que estamos compreendidos, chegando, enfim, ao município. Esse complexo de confusões de natureza normativa se soma à desonestidade, que também é claramente existente dentro da ordem do direito burguês, da defesa de interesses que favorecem a nossa burguesia nacional subserviente que não é capaz minimamente nem de amenizar as gigantescas problemáticas que assolam as

cidades brasileiras por conta de suas estratégias geopolíticas, que se rendem ao imperialismo do centro capitalista mundial, o qual nos impôs o neoliberalismo, e que duas décadas depois se expande através da globalização, piorando drasticamente essa situação.

Posteriormente temos o tratamento dos temas dentro das diretrizes de ambas as leis, essa questão levanta grandes entraves e polêmicas, uma vez que coloca frente a frente os defensores da ideia de que o Plano Diretor deve se caracterizar como um plano geral de desenvolvimento urbano, trabalhando as questões que permeiam a totalidade do âmbito urbano, e aqueles que defendem que ele deve ser focado na organização físico-territorial, assim, priorizando mais alguns elementos do que outros. É importante ressaltar que o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 estabelece as funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos como principais objetivos das políticas urbanas, e também postula o Plano Diretor como o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana, em seguida o Estatuto da Cidade, já em harmonia com as diretrizes constitucionais, definiu como conteúdo mínimo do Plano o planejamento físico-territorial, dessa forma, delimitando as áreas urbanas passiveis de mudanças onde serão aplicados os instrumentos urbanísticos que deverão ser acompanhados e passiveis de controle, assim, já se norteia e delimita parte das ações que devem constar no Plano Diretor e serem realizadas. (LACERDA et al., 2005).

Conclusões

O Plano Diretor Participativo de Alfenas, de modo geral, está de acordo com a Constituição e com o Estatuto da Cidade, e trazendo para a microescala toda a responsabilidade, tomando o município como dimensão socioespacial constituída por todos os agentes, Poder Público Municipal, instituições públicas e privadas, os habitantes e também usuários. O Plano Diretor Participativo de Alfenas, é factualmente respeitoso quanto às diretrizes estabelecidas Pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade. Porém, apenas em seu conteúdo redigido, pois todo o processo de elaboração, referente à participação popular, e consequentemente a garantia da democracia municipal e o direito à cidade foram gestados de modo enviesados por parte do Poder Público, possuindo capacidade apenas de legitimar o ato e inferir a qualidade de efetuação de tais diretrizes graças ao sistema jurídico e político nacional, sobretudo na escala municipal.

Sendo assim, não houve a concretização dos principais objetivos em relação à participação popular e algumas determinações do Estatuto da Cidade e da Constituição. O Plano Diretor reafirma diretrizes primárias das leis de políticas urbanas antecedentes, porém ele não foi revisado tal como deve ser segundo a legislação nacional, foi apenas complementado por leis posteriores baseadas

nela, que também não foram suficientes, na qualidade de instrumentos, para atingir as metas estabelecidas e repetidamente versadas pelas diversas páginas do documento, além do fato de, por diversas vezes inferir responsabilidade inviáveis de serem praticadas para os habitantes, pois não há como cobrar da população iniciativas diretas sendo que o Poder Público Municipal não realiza seu papel político para a população em geral, papel este que é o ponto de partida para a prática da cidadania, vez que deve dar suporte para ela, desta forma, desqualificando formalmente o espectro normativo do qual deveria possuir dentro de um horizonte concreto.

Visto toda a questão da totalidade socioespacial e sociopolítica na qual está inserida a problemática do Plano Diretor Participativo como política urbana; seja nos seus diferentes âmbitos, normativos, funcionalista e organizativo em relação ao solo urbano, que se tratam de facetas que atravessam o âmago de todo o quadro político econômico capitalista, seja em qualquer escala geográfica. Fica evidente, que é um cenário resultante de toda estrutura do capitalismo dependente contemporâneo, com sua temporalidade e espacialidade particular que corresponde à dinâmica socioespacial brasileira.

Neste cenário temos que, no tocante à principal política urbana, definida pela Constituição, regulamentada pelo Estatuto da Cidade e elaborado, aprovado e implementado por quase todos os municípios (Poder Público Municipal) é incapaz de organizar não só o espaço urbano, pois a questão é transcendente, intrinsecamente dialética, o Plano Diretor Participativo é incapaz de resolver as contradições do sistema capitalista, as quais possuem sim resoluções, porém muito mais complicadas de se articular e implementar, no caso, não se referindo apenas à revolução urbana, mas sim a mudança do papel do proletariado em escala internacional, que só é possível com uma mudança drástica do sistema socioeconômico e todas as implicações dos âmbitos que o compõem, caso contrário, os Planos Diretores estarão fadados à essa posição limitante na qual é reduzido à um paradoxo social necessário de existir dentro do nosso sistema societário.

Referências

BAITZ, R. **O Estatuto da Cidade após dez anos de sua publicação: algumas notas críticas a partir dos seus resultados no urbano**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana, XII, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL, Lei 10.257. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República em 10 de julho de 2001. Disponível em:< https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2023.

BRUNETT, C. F.L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: A fetichização dos planos diretores participativos**. Tese (Doutorado em políticas públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão. Maranhão, 2009, 526 p. Disponível em:<https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/756/1/CARLOS%20FREDERICO%20LAGO%20BURNETT.pdf>. Acesso em 02 fev. 2022.

CANO, W; FERNANDES, A. C. **O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo**. In: Ensaios sobre a crise urbana do Brasil: Campinas: Editora Unicamp, 2011.

DONATO, C. C. O **Poder Judiciário no Brasil: Estrutura, críticas e controle**. Dissertação (mestrado). Programa de pós-graduação em direito constitucional. Universidade de Fortaleza. Fortaleza, p.107. 2006.

LACERDA, N. et al. **Planos Diretores municipais: aspectos legais e conceituais**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, V.7, N. 1, pag. 55-72, maio, 2005.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2011.

MIGUEL, L. F. [2017] **Dominação e resistência: desafios para uma política emancipatória**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018.

OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização: A sociedade civil e o tema do poder**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

SAULE JUNIOR, N; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, 2001.

SOUZA, M. Lopes de. **Mudar a cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

TAVARES, M. da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1972.

VILLAÇA, F. **As ilusões do Plano Diretor**: São Paulo, 7 ago. 2005.