

RAFAEL AUGUSTO KWIATKOSKI VIEIRA

**OS MODOS CONTEMPORÂNEOS DE GESTÃO
DO ESPAÇO URBANO E A INVENÇÃO DE SI**

ASSIS

2009

RAFAEL AUGUSTO KWIATKOSKI VIEIRA

**OS MODOS CONTEMPORÂNEOS DE GESTÃO
DO ESPAÇO URBANO E A INVENÇÃO DE SI**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Ciências e Letras de Assis – UNESP –
Universidade Estadual Paulista para a
obtenção do título de Mestre em Psicologia
(Área de Conhecimento: Psicologia e
Sociedade)

Orientadora: Dra. Soráia Georgina Ferreira
de Paiva-Cruz

ASSIS

2009

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca da F.C.L. – Assis – UNESP

V665m Vieira, Rafael Augusto Kwiatkoski
Os modos contemporâneos de gestão do espaço urbano e
a invenção de si / Rafael Augusto Kwiatkoski Vieira. Assis,
2009
145 f.

Dissertação de Mestrado – Faculdade de Ciências e Letras
de Assis – Universidade Estadual Paulista.
Orientador: Soraia Georgina Ferreira de Paiva-Cruz

1 Gestão urbana. 2. Subjetividade. 3. Cartografia. 4. Ci-
dades e vilas. I. Título.

CDD 153
309.262

*Dedico este trabalho aos meus pais,
Clóvis e Maria, e aos meus irmãos,
Márcio e Júlio, pelo amor que não
impõe condições.*

AGRADECIMENTOS

À Trindade, AMOR, que fomenta minha existência amorosamente.

À Maria, Mãe da Ternura, potente intercessora.

À família Kwiatkoski, a quem ofereço tudo.

À Pamm, carinho e cuidado na minha vida, que tem sabor de amor que dura para sempre.

À minha orientadora e amiga Soráia, pelo carinho e disponibilidade com que sempre tratou este trabalho e também a mim. OBRIGADO!

Ao Prof. Dr. Hélio Rebello Cardoso Júnior, parceiro de pesquisa e pessoa fabulosa, a quem respeito e admiro há tempos.

À Prof^a. Marília Ap. Muylaert, uma das pessoas mais fantásticas e inteligentes que já conheci. Ter você por perto é muito bom!

Ao vereador Eduardo Nascimento, que colaborou com esta pesquisa, permitindo meu acesso a documentos, pautas e atas da Câmara Municipal de Marília.

A todos os parceiros da Clínica da Alegria.

Ao Pe. Gervaise Labbé e à Dra. Tânia Novaretti, que fazem do sacerdócio e da medicina uma arte. Sem vocês, isso tudo não seria tão bom.

À sra. Jusami, que nestes anos todos me ensinou a configurar a vida amorosamente, e a todos os que ela me apresentou (são muitos!), rendo especiais agradecimentos. Gostaria de citar nominalmente alguns: Márcio e Aline (Vocês são pra todo tempo!), Larissa, grande amiga, Go, André, Suelen, Eline, Jordana, Palloma, Mia, Adílson, Filo, Gustavo, Pri, Zé Carlos, Marcelinho, Chuva, Fer, Evelyn, Cacilda, EESA, Marcão, Feijão e Jader.

Ao Rodrigo Ferreira, pelo seu exemplo de fidelidade e dedicação sem reservas aos valores que sustenta em seu corpo.

À Ziza Fernandes, que com seu canto me coloca no meu lugar, nos melhores lugares que posso ocupar, e também nos mais simples.

À Teresinha de tantas rosas, que seu perfume perdure em toda a minha vida.

Ao Josué, força e coragem para todos os dias, guerreiro que nunca desiste.

VIEIRA, Rafael Augusto Kwiatkoski. *Os modos contemporâneos de gestão do espaço urbano e a invenção de si*. 2009. Dissertação (Mestrado em Psicologia e Sociedade, Linha de Pesquisa: Subjetividade e Saúde Coletiva) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2009.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo cartografar os modos contemporâneos de gestão do espaço urbano, no Brasil, especialmente no período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e 2006, abrangendo o processo de elaboração dos Planos Diretores municipais. Com isso, buscamos relacionar os modos de gerir a cidade com as formas de invenção do sujeito moderno na relação com o espaço. No primeiro capítulo, descrevemos como o trabalho seria desenvolvido, enfatizando a utilização da cartografia como estratégia que dá visibilidade aos caminhos percorridos, e evidenciamos os procedimentos adotados para atingirmos o que foi proposto nesta pesquisa. Além disso, expusemos nosso roteiro de preocupações e o tipo de implicação com o campo de trabalho. O paradigma Ético-Estético-Político foi designado como a bússola, o modo de orientar-se do cartógrafo diante do mundo. No segundo capítulo, colocamos em relevo as linhas que compõem o Estado Moderno, que é efeito de governamentalidades operadas de acordo com racionalidades próprias do mundo moderno. O Estado foi visto, também, como gestor dos riscos sociais e administrador de variáveis, tomando a estatística como ciência fundamental para o gerenciamento da população, e o liberalismo como forma de pensamento que garante, por meio das governamentalidades que lhe são próprias, a manutenção da liberdade individual e a permanência do Estado. Os discursos médico-científicos foram analisados como braços do Estado na criação de vidas individuais, que se produzem na interioridade desses discursos. Tomamos o veio histórico que compõe o fim do feudalismo e o advento da burguesia como fundamental para o entendimento da privatização da experiência do viver. No terceiro capítulo, foi problematizada a invenção da cidade contemporânea em sua relação com a modernidade e com a produção de ritmos de vida diferenciados, com o advento de novas tecnologias. A cidade foi tomada como instrumento para a construção da vida impessoal, oferecendo a oportunidade para a existência do espaço público e para o encontro coletivo, através das invisibilidades a que se pode atentar. O mundo e o homem foram vistos como objetos de cuidado para permitir durabilidade à vida humana e ao mundo enquanto produção política destinada às gerações vindouras. No quarto capítulo, tomamos os textos oficiais que tratam da cidade como analisadores das práticas históricas de gestão da cidade, e os analisamos em sua relação com a produção dos tipos de vida que vibram em cada um deles. Concluímos tecendo considerações sobre o homem visto como proprietário urbano e sobre o homem considerado gestor da cidade, destacando a invenção de mundos e de modos de viver como a potência do homem comum.

Palavras-chave: Gestão urbana; Invenção de si; Cartografia; Subjetividade.

VIEIRA, Rafael Augusto Kwiatkoski. *The contemporary ways of managing the urban space and the itself invention*. 2009. Dissertation (Master Degree in Psychology and Society, Research Line: Subjectivity and Collective Health) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Assis, 2009.

ABSTRACT

The current study has the objective to cartograph the contemporary ways of managing the urban space, in Brazil, especially during the period between the promulgation of the Federal Constitution, in 1988, and 2006, including the elaboration process of Municipal Director Plans. Therefore, we tried to relate the ways of managing the city to the character forms of invention in relationship with the space. In the first chapter, we described how the project would be developed, emphasizing the cartography use as strategy that gives visibility to covered ways, and clarify the procedures adopted to achieve what was proposed in this research. Moreover, we explained our concerns list and the type of implication of the research field. The Ethical-Esthetic-Political paradigm was designated as a compass, the cartographer's way to orient itself faced with the world. In the second chapter, we raise in relief the lines which make up the Modern State, which is an effect of governmentalities operated according to the actual rationalities of the modern world. The State was seen, also, as social risk manager and variables administrator, taking the statistics as fundamental science to the population management, and the liberalism as a way of thinking that assures, through its governmentalities, the maintenance of the individual freedom and the continuation of the State. The medical-scientific speeches were analyzed as arms of the State in the creation of new individual lives, which produce themselves inside these speeches. We took the historical vein that consists of the end of feudalism and the advent of the bourgeoisie as crucial for the understanding of the privatization of the living experience. In the third chapter, it was questioned the invention of the contemporary city in relationship with the modernity and with the production of different paces of life, with the advent of new technologies. The city was taken as an instrument for the construction of an impersonal life, offering an opportunity for the existence of the public space and for the collective meeting, through the invisibilities that could attract attention. The world and the man were seen as care objects in order to permit the lasting of the human life and the world while political production destined to incoming generations. In the fourth chapter, we took the official texts that deal with the city as analyzers of the city's historical management routine, and we analyze them in their relation with the production of life types that vibrate in each one of them. We conclude making considerations about the man seen as urban owner and about the man considered the city manager, highlighting the invention of worlds and ways of living as the power of the ordinary man.

Keywords: urban management; itself invention; cartography; subjectivity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
 CAPÍTULO 1 – A CARTOGRAFIA	15
1.1 – A cartografia: estratégia que dá visibilidade	15
1.2 – Procedimentos para esta cartografia	18
 CAPÍTULO 2 – O ESTADO MODERNO E A PRIVATIZAÇÃO DO PÚBLICO	23
2.1 – A invenção do Estado Moderno	23
2.2 – O público e o privado na contemporaneidade	34
 CAPÍTULO 3 – A CIDADE NA MODERNIDADE	43
3.1 – A invenção da cidade contemporânea	43
3.2 – A cidade como instrumento da impessoalidade e como ferramenta para invenção do público	49
 CAPÍTULO 4 – GESTÃO URBANA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO	55
4.1 – A Constituição de 1988	55
4.2 – O Estatuto da Cidade	58
4.3 – O Ministério das Cidades	67
4.4 – A Secretaria Nacional de Programas Urbanos	70
4.5 – A Cartilha do Plano Diretor Participativo	75

4.5.1 – O que diz o presidente	76
4.5.2 – O que diz o ministro	78
4.5.3 – O que diz a secretária	80
4.5.4 – O que diz a cartilha	82
4.6 – O Conselho das Cidades	107
CONSIDERAÇÕES EFÊMERAS	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
SITES UTILIZADOS COMO REFERÊNCIA PARA CONSULTA DE LEGISLAÇÃO VIGENTE (até outubro de 2009)	124
ANEXOS	125
Anexo A – Constituição Federal (Art. 182)	126
Anexo B – Constituição Federal (Art. 183)	128
Anexo C – Lei Federal Nº 10.257 (Estatuto da Cidade)	129

“Ora, de todos os atos, o mais completo é o de construir. Uma obra exige amor, meditação, obediência ao teu mais belo pensamento, invenção de leis pela tua alma, e muitas outras coisas que ela arranca maravilhosamente de ti e que não suspeitavas possuir” (VALÉRY, 1996, p. 15).

INTRODUÇÃO

A partir de 2008, mais de 50% da humanidade vive em cidades, segundo a ONU (BRASIL, 2005[a], p. 09). No Brasil, cerca de 80% da população vive na área urbana, segundo dados recentes do IBGE (*Ibidem*, p. 09). Desse modo, pensar a humanidade nos dias de hoje implica pensá-la na sua relação com a cidade, considerando a gestão urbana por meio das políticas públicas e dos modos de produção de subjetividade aí pretendidos/ensejados.

No mundo moderno, em que as práticas médicas e psicológicas são tomadas como valor para inscrever a vida em discursos científicos e primordialmente individualizantes, o homem corre o risco de se ver encerrado em uma interioridade que empobrece sua relação com os outros e com o mundo para a produção de si. Na medida em que a vida é ditada pelo conjunto desses discursos, a invenção de si enquanto sujeito despreza os circuitos urbanos para a construção do homem e, portanto, para invenção do sujeito moderno como cidadão.

Esse paradoxo – aumenta-se a habitação das cidades e se diminui a relação com ela – é sintomático da contemporaneidade e pode indicar, por meio do traçado de linhas de fuga (que desmancham mundos ao traçar devires), a criação de novos rumos, como sinal de amor pela humanidade e pelos lugares em que habitamos, *amor* que se refere à prática de cuidados que permitam durabilidade ao mundo enquanto produção desejante. Se o homem de hoje habita as cidades, é preciso dar especial atenção às formas contemporâneas de gestão do urbano para que pensemos a humanidade em sua potência de diferir e criar vida singular. Desse modo, pensar o espaço urbano é uma urgência contemporânea, na medida em que o tecido urbano é o local de morada e de passagem de maior relevância para os tempos de hoje.

Considerando isso, o Brasil desponta como importante observatório das práticas sobre a cidade, pois os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes foram obrigados a ter aprovado, a partir de outubro de 2006, o que se denominou de Plano Diretor Participativo, por determinação do Ministério das Cidades, o qual foi criado em 2003 pelo Governo Federal. A construção do Plano

Diretor faz cumprir a resolução anteriormente contemplada no Estatuto da Cidade, de 2001 (Lei Federal n.º 10.257).

Este Plano, que os municípios deveriam construir unindo os poderes públicos e a população, com suas representações diversas, propôs-se a ser, nas palavras do Presidente da República em sua carta de apresentação na cartilha oficial, algo que “valoriza o espaço público; consagra os valores da convivência e concebe o desenvolvimento, e a cidade, como um projeto solidário a ser compartilhado por todos” (BRASIL, 2005[a], p. 7).

A gestão da cidade se torna politicamente importante por sua intrínseca relação com a esfera pública e com as práticas de controle social exercidas pelo Estado. A interiorização dos afetos e o enfraquecimento das relações com o mundo, promovidas pela ciência estatal, tornam a administração do mundo cada vez mais privatizada. O favorecimento do público, por meio da gestão urbana, pode favorecer movimentos outros, valorizando os circuitos de ação e os modos de expressão do homem na cidade, despatologizando os afetos e construindo um mundo como lugar de convivência comum.

Considerando que não temos nenhum a priori a respeito da efetividade do Plano Diretor Participativo, podemos considerá-lo como importante objeto de estudo por estar relacionado à produção de modos de subjetividade na contemporaneidade, pelos circuitos que produz no planejamento das cidades e pelas diferenças introduzidas na perspectiva da habitação do homem no espaço urbano.

A presença do Estado nas cidades, como gerenciador do planejamento, será analisada por nós nos materiais produzidos pelo Governo Federal, como também em textos de Lei. Os discursos sobre a cidade neles contidos se tornam importantes analisadores históricos dos dispositivos utilizados na produção do espaço urbano. Por analisadores históricos entendemos o conjunto de procedimentos que, ganhando visibilidade, permitem-nos pensar *como* determinado movimento histórico se atualiza no período a que se referem estes analisadores.

Muitas formas de análise podem ser feitas através dos planos diretores. A proposta de trabalho assumida aqui se refere à importância do espaço urbano na

configuração social contemporânea, de forma particular no Brasil, com a exigência do planejamento urbano para um grande número de municípios.

Sendo o Plano Diretor “a principal lei do município que trata da organização e ocupação de seu território” (BRASIL, 2005[a], p. 15), queremos estudá-lo para compreender qual sua proposta política e quais as noções de público e privado nele contidas, implícita que está a questão do porvir humano no devir da cidade (GUATTARI, 1992) e os processos de subjetivação que podem ser ensejados.

O Plano Diretor, por determinação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), do Ministério das Cidades, deveria ser lei aprovada até outubro de 2006 e se tornou a principal lei de gestão do município, com validade de 10 anos. Este prazo ultrapassa o período de um governo, mesmo em caso de reeleição do prefeito e com isso pretendeu-se o desenvolvimento de uma política de Estado, e não de governo; a cidade é apropriada, assim, por um modo de gestão que corresponde a interesses não meramente governamentais, mas a uma prática de Estado que será continuada por outros governos, de acordo com o que se pactuou, à época da elaboração de cada Plano, entre o Poder Público e a sociedade civil organizada.

O fato de o Plano Diretor ser uma política de Estado, que fará incidir consequências nas gerações vindouras, irrompendo novos modos de vida através da gestão do urbano, é contrastante com o fato de que muito frequentemente se verifica “um desconhecimento desse aspecto global das problemáticas urbanas como meio de produção de subjetividade” (GUATTARI, 1992, p. 173). O trabalho aqui apresentado faz ressoar um modo de pensar que considera fundamental planejar a cidade para compreender em que redes o homem moderno vem tecendo sua própria história.

“De tudo o que se escreve, aprecio somente o que alguém escreve com seu próprio sangue. Escreve com sangue e aprenderás que o sangue é o espírito” (NIETZSCHE, 2000, p. 45).

Capítulo 1: A Cartografia

1.1 – Cartografia: estratégia que dá visibilidade

A cartografia é o exercício de colocar em cartas o delineamento dos territórios, de acordo com o olhar do cartógrafo. Distante dos paradigmas modernos de ciência que se atrelam ao Estado na produção de um saber enredado pelo poder que gerencia as populações por meio da estatística, da medicina, da psicologia, do direito, a cartografia não se quer produtora de verdades sobre o homem ou sobre a vida; ao contrário, ela se faz leitora das intensidades que percorrem e inventam a vida na experiência do viver. A produção do pensamento do cartógrafo é, portanto, produção desejante, experimentada em seus modos de vida, operacionalizada com as intensidades que o percorrem. Desenvolveremos “relações de movimento e repouso, de velocidade e lentidão entre elementos não formados, ao menos relativamente não formados, moléculas e partículas de toda espécie”. (DELEUZE; GUATTARI, 1997[a], p. 55)

Sendo assim, desde o início deste percurso de pesquisa está descartado por completo qualquer ideal de neutralidade. O cartógrafo, através dos encontros que tem,

visa à produção de novos territórios de expressão, a constituição de modos de vida. Ao deixar-se vibrar no campo social, emerge uma dimensão sensível, expressa como um motor de criação de sentidos. Portanto, a matéria do cartógrafo é movida pelo desejo de viver entre os homens, pelo grau de abertura de suas relações consigo mesmo, com os outros e com o mundo (SOUZA, 2005, p. 29).

Tratando-se, na cartografia, da produção de expressões da vida em suas formas de inserção no mundo, abandona-se, junto com a neutralidade, qualquer pretensão de imutabilidade do conhecimento. Se a história só pode ser pensada porque há a dimensão temporal, imanente, a visão da realidade como processo

torna qualquer descoberta agenciada, enviesada, comprometida, de acordo com o próprio movimento histórico, e de forma alguma absoluta. A mutabilidade das realidades, devido aos movimentos da história, impede que as análises feitas sejam estanques. Ao contrário, toda análise é revestida, no próprio momento em que é feita, de sua provisoriedade. A história, como a cidade, está sendo inventada, está em construção permanente. Assim, o contato se dá com

intensidades semoventes, de irradiações de sentido, deslocamentos e pulsações, realidade caleidoscópica onde o visível sempre comporta um forro de invisível, onde não existem identidades fixas mas mutações contínuas, verdadeiro laboratório de *produção do real* (NAFFAH NETO, 1988, p. 21)

Essa perspectiva de possibilidade de mudança, de invenção do real, traz à pesquisa uma suavidade de não querer ser exata, mas de inserir-se na história como máquina produtora de sentidos que afetem o mundo na produção de diferença e de modos singulares de expressão. O pesquisador tem a função de “organizar, por meio da linguagem, a relação com essa realidade, e de sua perspectiva compreende o significado do movimento das forças neste momento específico, aceitando sua provisoriedade” (*Ibidem*, p. 24).

O texto que se produz, com esse método, não é o único objetivo do pesquisador, mas sim o resto do processo de expressão singular da vida como leitora dos agenciamentos do mundo; é o que marca o corpo do pesquisador expresso, também, através da linguagem. O exercício do pensamento como produção de cartografia exige a implicação da vida, do corpo, através de suas múltiplas entradas, como os órgãos sensoriais, a passagem de afetos, a atenção a si e às relações que se estabelecem com as pessoas e com o mundo, para que a expressão do que se sente e do que se vê legitime as invisibilidades que nos oferecem material de pesquisa.

Em nosso local de trabalho, qual seja, a cidade, devemos lembrar, com fins de voltar nossa atenção a essas invisibilidades, que

a cidade se constitui também pelo conjunto de recordações que emergem a partir de nossa relação com ela. Dizemos que ela se anima em nossas recordações e que também é produzida por nós, que não somos unicamente espectadores, mas atores urbanos. (BERGER, 1997, p. 08).

Nossa implicação com o campo de pesquisa é desejada e as cartografias são inseparáveis dos territórios que se percorrem. “História invisível, ou melhor, geografia” (ROLNIK, 1987, p. 05), o caminho do cartógrafo se faz no decorrer do próprio caminhar, com suas memórias e sua história e, não havendo nada a explicar ou revelar, seu trabalho consiste em dar expressão às intensidades que o percorrem enquanto ele traça um caminho.

Para realizar este projeto, o cartógrafo papa matérias de qualquer procedência. Não tem o menor racismo de frequência, linguagem ou estilo. Tudo o que favorecer a vida é para ele bem vindo. Todas as entradas são boas, desde que as saídas sejam múltiplas. Por isso, o cartógrafo serve-se das fontes mais variadas. Inclusive não só escritas e nem só teóricas. Seus operadores conceituais podem tanto surgir de um filme, quanto de uma conversa ou de um tratado de filosofia (*Ibidem*, 1987, p. 10).

O cartógrafo fala por experimentação, pelo que lhe afeta. Por isso, embora fale em nome próprio, expressa coletividades que lhe atravessam em seus movimentos. As intensidades que investem o mundo para se efetuar, encontrar nele lugar de passagem e efetuação, *criam história* em seu corpo, enviesam-se por sua fala e por seus modos de expressão singulares. O corpo do cartógrafo confere matéria de expressão de intensidades ao mundo, na medida em que permite que os afetos lhe afetem.

Para sua jornada, o cartógrafo leva no bolso, além de seu breve roteiro de preocupações, um **critério**, um **princípio** e uma **regra** (ROLNIK, 1987). O **critério** é grau de abertura para a vida. O mesmo que dizer que é o grau de abertura para a passagem das intensidades que lhe afetam. O **princípio** é nietzschiano, o da *impiedade* (p.52): não há pena das forças de desamor pela vida. A **regra** é a de

inventar estratégias, dar elasticidade ao princípio e ao critério, em defesa da vida. A elasticidade é revestida de prudência, de forma a potencializar a vida.

Podemos dizer que a heterogeneidade dos materiais que compõem a cartografia será maquinada a uma ética que potencialize a vida, por meio de uma política que prime pela estética. O paradigma Ético-Estético-Político é como que a bússola do cartógrafo, seu modo se orientar-se diante do que se lhe depara.

A ética é ensejada na relação e, a priori não comporta *bom* e *mau*, mas avalia a partir do encontro. É a ética da Vida para a qual dizemos “sim” (MUYLAERT, 2000[b]). É a ética da vida que se expande para comportar a potência das forças que a atravessam e que produz conhecimento através das afetações, nas criações de mundos, na valoração daquilo que nasce na relação.

A estética são os pontos de criação, que tomam da arte sua potência de diferir, de produzir novidade, lança devires. Estética é o efeito da passagem de linhas de fuga por um campo vivencial (*Ibidem*, p. 95), agenciado à ética a que nos referimos e a uma política. É singular esta estética, pois existe a despeito do belo, e simplesmente atrelada à produção de singularidades num processo de criação.

A prática política do cartógrafo consiste em escolher modos de viver, e decidir por eles. É a responsabilidade que temos diante do que nos atravessa, e a condução disso de forma prudente. A política nos volta “à dimensão histórica e coletiva que nos constitui” (*Ibidem*, p. 101), através da sustentação dos valores que se decide viver.

Este paradigma funciona como o balizador de um modo de proceder, de *como* utilizar a heterogeneidade encontrada, e é o que conferirá à cartografia sua singularidade. O cartógrafo não analisa o “grau de verdade” de cada situação, mas sente que “tipo de vida” vibra ali.

1.2 – Procedimentos para esta cartografia

O cartógrafo, de acordo com as paisagens que encontra, “registra e, ao mesmo tempo, inventa as cartografias que vai descobrindo” (ROLNIK, 1987, p. 6). Seus registros funcionam como uma máquina de dar linguagem aos movimentos, de “criar para eles condições de passagem e efetuação. Criar história” (*Ibidem*, p. 7).

O roteiro de preocupações que levará à construção de nossos registros será composto de diversas cenas da política urbana federal, que podem oferecer uma perspectiva dos modos de gestão das cidades, implicados na produção das noções de mundo público e de mundo privado. A emergência dessas concepções nos textos oficiais será o principal alimento de nosso olhar sobre o território, por considerarmos que ela é “a entrada em cena das forças: é sua interrupção, o salto pelo qual elas passam dos bastidores para o teatro, cada uma com seu vigor e sua própria juventude” (FOUCAULT, 1979, p. 24).

Por outro lado, essa emergência das forças será vista também por outros ângulos, por intermédio de textos de diversas procedências, não necessariamente oficiais e de quantos operadores se fizerem úteis à posição ética e política aqui apresentada. As políticas de organização dos corpos no espaço urbano, como agenciadoras de modos de subjetivação contemporâneos, serão vistas, portanto, sob quantos ângulos nos permitir o nosso caminhar. As estratégias utilizadas serão:

- tomar como analisador histórico¹ a Constituição Federal, nos capítulos que tratam da política urbana;
- tomar como analisador histórico o Estatuto da Cidade;
- tomar como analisadores históricos os textos produzidos pelo Governo Federal a respeito da política urbana nacional, especialmente a cartilha “Plano Diretor Participativo” (BRASIL, 2005[a]) e informações do site institucional do Ministério das Cidades²;
- leitura de textos acadêmicos e de literatura em geral;

¹ Analisadores históricos são “um acontecimento, um movimento social, que vem ao nosso encontro, inesperadamente, condensando uma série de forças até então dispersas. Neste sentido, realiza a análise por si mesmo, à maneira de um catalisador químico de substâncias.” (RODRIGUES; LEITÃO; BARROS, 1992, p. 42).

² www.cidades.gov.br

- passeios pela cidade, leitura de jornais, conversas, apreciação de arte e literatura, músicas, filmes...

O campo de visão estratégico do cartógrafo também não é neutro. Habitar a cidade de Marília, no interior de São Paulo, por ser a visão imediata de que dispomos, causa interferências no que se entende como *cidade* em todo este texto. Em Marília poderemos sentir os modos de gestão, os efeitos da política nacional no que se refere ao espaço urbano. Desse modo, o que se refere a esta cidade e nos ajuda a deixar passar os afetos será também considerado nesta pesquisa. Será utilizado tudo o que encontrarmos nessa jornada e que auxilie a dar passagem e expressão às invisibilidades que nos oferecem a construção do espaço urbano e suas implicações com as pessoas e com o mundo. Aquilo que oferece a possibilidade de pensar na invenção da cidade constitui território para cartografar e o posicionamento diante dos mundos diz respeito às estratégias de desejo utilizadas.

Como cartógrafo, os referenciais de longitude e latitude precisam estar claros. Definir *de onde se fala* depende desses referenciais. A longitude, nesse percurso, será tomada como texto literal, acessível a todos, seja na forma da lei, seja em outras leituras. A latitude é constituída pelo corpo do cartógrafo que, encontrados os textos a serem analisados, definirá um posicionamento; movendo-se, novos posicionamentos. Assim, longitude e latitude delineiam a posição do cartógrafo na medida em que toma o texto em sua “forma bruta” e o agencia em seu corpo, passando por seu regime de sensibilidade que o lerá em suas intensidades. É o *entre* – a relação entre os textos e o corpo do cartógrafo – que posicionará esta cartografia em modos de expressão singulares.

A própria invenção é um acontecimento jubiloso, uma combinação singular, encontro, hibridação, novo agenciamento das relações entre as forças, que rearranja as coisas de maneira distinta. É uma pequena diferença introduzida no mundo (PELBART, 2003[b], p. 74).

Essas pequenas diferenças serão entendidas, nesta cartografia, como o contrário de *indiferença*. Aquilo que permitir inventar a cidade, e for por nós encontrado, será tomado como diferença, como singularidade a ser posta em

análise. Pretendemos “tomar da diferença seu potencial de diferir” (PASSOS; BENEVIDES, 2003, p. 89). Para descrevermos a construção desta cartografia sobre os modos de gestão da cidade, a pretensão é a de se aproximar da visão do *flâneur* de Baudelaire, que Benjamim aponta quando diz que as descrições reveladoras da cidade “procedem daqueles que, por assim dizer, atravessam a cidade distraídos, perdidos em pensamentos ou preocupações” (1991, p. 69).

O que encontrarmos no trajeto de pesquisa será registrado de forma intensiva, ou seja, de acordo com o que permite o olhar do pesquisador em sua sensibilidade. A singularidade dos regimes de sensibilidade do cartógrafo serão a matéria de expressão da singularidade desta cartografia. Desde o material bibliográfico até as coletas e análise de dados por múltiplos meios, serão utilizados como

operadores que dão passagem aos acontecimentos, tornando possível ao pensamento derivar para além dos mecanismos homogeneizadores e abrir novos territórios de expressão das heterogeneidades (SALOTTI; FRANÇA, 1999, p. 107-9 *apud* SOUZA, 2005, p. 32).

O trabalho do cartógrafo é produtivo e criador de formas de expressão da vida. A pesquisa é tomada como experiência vivida, como narrativa que se insere na história utilizando-se das formas de expressão inventadas em cada encontro. Os instrumentos ou analisadores utilizados darão à cartografia, por fim, condições de tornar o conhecimento adquirido como algo integrado “à vida do narrador, para passá-lo aos ouvintes como experiência. Nela ficam impressas as marcas do narrador como os vestígios das mãos do oleiro no vaso de argila”. (BENJAMIM, 1991, p. 107). A experiência, como efetividade histórica, poderá ser um analisador das práticas sociais contemporâneas e um instrumento para a construção de novas geografias, novas histórias, novas formas de compor e inventar o mundo, nestes registros que irão compor a dissertação aqui apresentada.

*“O que é a servidão de um é a
potência do outro” (DELEUZE, 1999,
p. 158).*

Capítulo 2: O Estado Moderno e a privatização do público

2.1 – A invenção do Estado Moderno

A composição dos caminhos percorridos nesta jornada cartográfica, cujo efeito é o texto aqui apresentado, será feito da posição deste cartógrafo, e não de outra. Por isso mesmo, a posição escolhida em cada momento, para ver e delinear o território, põe em perspectiva todas as outras posições, que não esta. A admissão da parcialidade é a condição de produzir um trabalho que vinga pela afirmação de seus valores, que não se dão por comparação, mas que dependem da posição de quem vê e de *como* registra o que vê.

Nas linhas seguintes, é registrado o que foi visto desta posição, em pensamentos recentes, espalhado em campos de saber filosófico e sociológico. Os autores com os quais houve interlocução estarão registrados nos parênteses e serão utilizados para afirmar a posição de onde falo. Esta escrita é, desse modo, parcial e estratégica, porque colocada em um lugar. A posição será “arbitrária, enviesada, cúmplice, porque agenciada, fígada e comprometida com uma postura ético-política” (MUYLAERT, 2000[a], p. 28). A falta de garantias sobre o que está *certo* ou *errado* promove um desvio do Absoluto e torna a jornada do cartógrafo uma aventura imprevisível, distante do tédio de ter que escrever como quem busca verdades ocultas.

Pensar no Estado não como natural, como Universal inquestionável ou como absoluto é a proposição vista em pensamentos recentes, registrados após análises do Estado como efeito de governamentalidades (FOUCAULT, 2008[a]), especialmente o Estado Moderno, atrelado ao liberalismo (FOUCAULT, 2008[b]), modo de governar que considera fundamentais as liberdades individuais. Pôr às claras quais foram as racionalidades que administraram o social nos últimos séculos, a partir do fim do sistema feudal e que fizeram nascer o Estado Moderno é a investigação que nos interessou. O Estado como algo *natural* foi desaparecendo. Desapareceu quando ganhou origem, quando avistamos sua gênese, a artificialidade de sua produção como coisa mundana.

Nesse sentido, coloca-se o Estado não como Absoluto e princípio imutável, mas como efeito de racionalidades próprias do mundo moderno. Através de tecnologias de gestão da população, as governamentalidades, o Estado é criado e sustentado, desenvolvendo modos de normatizar o convívio entre os homens. Assim, os campos da experiência humana estão contextualizados em um modelo de gestão estatal que desenvolve relações de saber/poder e dá caminhos aos modos de viver da humanidade. O trabalho sobre si, então, é perpassado pelas formas de administração do social e o pensador se coloca como interrogador do presente (FOUCAULT, 1984), na medida em que põe em análise as racionalidades que estão em jogo, de forma estratégica.

O trabalho ético e político do homem moderno não se pode desconectar, assim, da construção do Estado Moderno, já que este solicita do homem determinados modos de viver para se adequar ao regime estatal. Com o fim do feudalismo e o advento do iluminismo, que faz da razão o princípio de regulação da experiência humana, o pensamento teológico, que até então imperava, dá lugar a um trabalho de construção de valores propriamente humanos, não dogmáticos ou confessionais. O homem, como construtor desses valores, tem a tarefa de interrogar as práticas que o fazem ser quem é; a instituição de novos valores humanos, laicos, é acompanhada por uma gama de processos econômicos e sociais que transformam os modos de habitar os espaços e governá-los. A teologia que ditava modos de vida não é *encerrada*, mas *destituída* de seu lugar para ceder espaço ao Estado como gerenciador da vida humana.

Enquanto no feudalismo, durante o exercício do poder soberano, a grande preocupação era com o cuidado das fronteiras e a proteção do espaço de soberania, nas práticas governamentais modernas a atenção se volta à população, novo conceito forjado para designar quem será administrado pelo poder *soberano* (FOUCAULT, 2008[a]). Com o encerramento das relações servis, a terra é ocupada e, conseqüentemente, gerida de maneira diversa. Os senhores feudais, até então *tutores* de camadas da população, perdem o poder com o advento da burguesia e suas novidades em termos de organização de espaços onde houvesse fluxos de pessoas, desencadeando o surgimento das cidades. As pessoas, deixando os feudos para viverem nas cidades, tornam-se objeto de outros modos de administração, próprios da modernidade.

O homem, a partir do século XIX, já não é o súdito, o servo, mas uma amostra, uma variável do conjunto que será objeto do poder estatal, que tratará a população como organismo vivo, regulando sua vida. A administração não será mais pessoal e direta, por meio do senhor feudal, e sim por amostragem, aleatória, por meio de tecnologias governamentais que sustentam o Estado moderno. Não há mais o controle individual, e sim o controle da *vida da população*. É a denominada biopolítica, que tomará por referência e arma de combate a estatística, ciência moderna que nasce para controle de taxas de natalidade/mortalidade, densidade demográfica, percentagem de população que vive essa ou aquela situação, de modo que a importância do conjunto harmônico indica a estabilidade do Estado, que “nada mais é do que uma peripécia do governo” (*Ibidem*, p. 331), sustentado, portanto, pelo controle de variáveis estatísticas. A sensação, sentida tantas vezes, de que somos reduzidos a números, encontra aqui seu sentido inicial. O Estado é administrador de variáveis e, portanto, gestor de riscos.

O Estado nada mais é que o efeito, o perfil, o recorte móvel de uma perpétua estatização, ou de perpétuas estatizações, de transações incessantes que modificam, que deslocam, que subvertem, que fazem deslizar insidiosamente, pouco importa, as fontes de financiamento, as modalidades de investimento, os centros de decisão, as formas e os tipos de controle, as relações entre as autoridades locais, a autoridade central, etc. (...) O Estado não é nada mais do que o efeito móvel de um regime de governamentalidades múltiplas (FOUCAULT, 2008[b], p. 106).

O Estado desenvolve a prática de gestão diferencial, por meio de seus modos de governar, que o sustentam. A ação de gerir o risco é a possibilidade que tem o Estado de manter-se, de modo que as variações ocorridas sirvam somente para confirmar sua estabilidade como gestor do social. O arranjo adequado à manutenção do Estado como soberano é o que importa. Esta gestão envolve a produção de procedimentos com a finalidade de prevenção das ações que atentem contra a estabilidade social, consideradas *pelo Estado* como ações provocadoras de dano social. Com essa prática, a gestão de virtualidades é a base de uma racionalidade que procura manter o Estado como ator privilegiado na administração

da vida humana, por meio de modos de governar compatíveis com alguma estabilidade social. De acordo com a estabilidade pretendida é que se oferecem modos de viver conciliáveis com ela. O mais, o Estado trata como dano social, pois é atentatório à sua manutenção.

Vai ser preciso modificar, baixar a morbidade; vai ser preciso encompridar a vida; vai ser preciso estimular a natalidade. E trata-se sobretudo de estabelecer mecanismos reguladores que, nessa população global com seu campo aleatório, vão poder fixar um equilíbrio, manter uma média, estabelecer uma espécie de homeóstase, assegurar compensações; em suma, de instalar mecanismos de previdência em torno desse aleatório que é inerente a uma população de seres vivos [...] (FOUCAULT, 2000, p. 294-295).

E como se desenvolvem essas racionalidades? Por meio das práticas de governo desses Estados, dadas por leis, regulamentos, modos de proceder, idéias, do poder diplomático, das relações entre países, entre governos, das práticas de saber, dos modos de gerenciamento das cidades. A instituição de modos de viver, na modernidade, está no laço criado entre as práticas de governo e na criação de valores pelos homens. Os conjuntos de procedimentos, que são as próprias relações de poder, colocam às claras a provisoriedade dos arranjos governamentais que sustentam o Estado moderno.

O pensamento das relações de poder é analisado no momento potente de sua ruptura, como relações de forças que se sustentam e se afirmam na oposição de forças contrárias. Desse modo, a existência de liberdade é fundamental para analisar o poder como configuração de forças. Em toda prática de liberdade estão implicadas forças de afirmação e forças contrárias a elas, que interagem e assim oferecem composições relacionais ao mundo, de acordo com sua pluralidade e exercício. Neste jogo de forças é que se podem materializar as mudanças possíveis nas configurações do social, é este jogo que é administrado pelo Estado.

O poder está sempre presente: quero dizer, a relação em que cada um procura dirigir a conduta do outro. São, portanto, relações, que se podem encontrar em diferentes níveis, sob diferentes formas; essas

relações de poder são móveis, ou seja, podem se modificar, não são dadas de uma vez por todas (FOUCAULT, 2004, p. 276).

O arranjo de forças é sinalizador de que há, nas governamentalidades, a provisoriedade que não nos permite pensar o Estado como natural ou absoluto. Desarranjam-se as forças e, então, quem está em risco é o Estado. Sim, o gestor dos riscos é colocado em risco, de acordo com os arranjos arquitetados. Estabilidade ameaçada, quando a provisoriedade se revela. Por isso mesmo, os arranjos são sempre parciais e a visão de estabilidade é ilusória, favorecendo tão somente alguma *segurança* depositada no poder estatal.

Entre as forças que sustentam o Estado como soberano na modernidade, há o liberalismo. O liberalismo se constitui, hoje, como um modo de exercer a racionalidade governamental, procurando garantir, ao mesmo tempo, a liberdade individual e a representatividade por meio de um governo. A garantia da liberdade individual é a condição, no governo liberal, de assegurar a continuidade dessas formas de poder – que são as configurações dos jogos de forças –, na medida em que “só é possível haver relações de poder quando os sujeitos forem livres” (*Ibidem*, p. 276). Parte-se da premissa de que “enquanto os indivíduos forem livres para perseguir seus próprios interesses, a sociedade como um todo prosperará” (OBAMA, 2007, p. 65).

Desse modo, as práticas de gestão se dão por meio de um cálculo prudente para cada ação social, preservando a integridade do Estado, pela manutenção do governo, esperando que os problemas sociais existentes não tornem a população sublevada e, ao mesmo tempo, os indivíduos tenham assegurados sua liberdade, permaneçam livres. “O governo vai se exercer agora sobre o que poderíamos chamar de república fenomenal dos interesses” (FOUCAULT, 2008[b], p. 63). Os interesses são o motor do governo e o Estado faz a conta de até onde determinados interesses podem prevalecer em relação a outros.

Assim, o liberalismo pode ser definido como o cálculo do risco – o livre jogo dos interesses individuais – compatível com o interesse de cada um e de todos. É por isso que a incitação a “viver

perigosamente” implica o estabelecimento de múltiplos mecanismos de segurança. (FOUCAULT, 2008[a], p. 526).

As experiências humanas que poderiam levar à sublevação são objeto da ação de prevenção do Estado. Sob a denominação de ser liberal, o Estado moderno desenvolve suas práticas de controle, conservando a liberdade individual e trabalhando por amostras. Por exemplo, uma população altamente infectada por alguma doença poderia sublevar-se; da mesma forma grande número de pessoas em condições precárias de habitação, ou a falta de energia elétrica poderia gerar a sublevação. Assim, para que isso não ocorra, produz-se um Estado de bem-estar social, com políticas de moradia, de energia elétrica e campanhas de vacinação, por exemplo. Podemos encarar aqui as políticas públicas como condição de permanência do Estado. Os cidadãos permanecem livres, podem reivindicar e o Estado os atende em determinada medida, necessária e suficiente para evitar a sublevação geral. Para que o Estado exista, ele cumpre funções sociais para a manutenção do controle sobre a população que, como organismo vivo, exige tratamentos específicos para permanecer enquanto existência histórica.

Uma das grandes forças vistas por nós como ferramenta do Estado para o governo da população foi justamente a medicina. Tal qual as políticas públicas, ela se mostra essencial para manutenção do Estado moderno. Não somente a medicina que se exerce, cotidianamente, nos hospitais, como também e mais propriamente o saber médico, disperso em inúmeros modos de pensar, através do higienismo, da vigilância sanitária, das *ciências da saúde*, das políticas de natalidade, do urbanismo, da arquitetura etc.

Com seu poder específico de medicalizar, as experiências de sofrimento humano têm sido cada vez mais poupadas, por meio de práticas de medicalização da vida que, dispersas, excedem o espaço da medicina. É um modo de gerir as pessoas considerando-as como espécie. A experiência humana da dor é administrada pelo poder médico, amparado pelo Estado, em detrimento de práticas alternativas. As formas que são dadas a essas práticas são justamente o resultado do arranjo das forças que as compõem, de modo a dar-lhes visibilidade. Assim, a amostra da população que necessita do cuidado médico pode ser tratada

individualmente, fornecendo informações ao Estado sobre as condições de vida da população, sobre como se comporta.

Nesse sentido, há muitas experiências humanas que são evitadas por *analgésicos* e/ou psicofármacos derivados da medicina e de seus braços, e pode acontecer de a vivência do homem em sua relação com a cidade ficar enfraquecida. Isso porque o que se denomina “saúde” e “bem-estar” pode ficar limitado à ausência de doenças, sofrimento ou dor. As demais questões humanas se perdem na medida em que a saúde vai bem. A capacidade de viver singularmente, de estabelecer circuitos com a coletividade, de promover o bem comum através de exercícios criativos de invenção de si na relação com outrem, nada disso se mede pela medicina. Se as respostas às questões humanas, bem como os modos de agenciar a vida ficam restritos aos modelos médicos, a urbanidade e o exercício de construção coletiva da vida ficam subsumidos a discursos prontos, ditados por um saber que oferece ao Estado a estabilidade de que esse necessita, não permitindo muito movimento aos seus governados. Por outro lado, os avanços em relação à qualidade e à expectativa de vida são aferidos a todo tempo e comprovadamente têm melhorado ano a ano, permitindo ao homem viver mais tempo e de modo mais *protegido*, com as diversas *garantias* que a medicina proporciona.

Mas a cidade, que nasceu do entrecruzamento de fluxos comerciais e de pessoas, sem a sua característica de urbanidade fica morta. E qual o interesse do Estado moderno em governar vidas que não se afirmam em relação à cidade? A criação de corpos dóceis, quando são frágeis as resistências por práticas de urbanidade e laços efetivos de solidariedade, pode ser o resultado final desta prática de docilização engendrada pelo saber médico-científico-interiorizante. O “aceite” de cada indivíduo a essa situação produz corpos dóceis. Por outro lado, conforme dissemos, há que se ter alguma força contrária para que determinada força se afirme. É certo, pois, que há focos de resistência por meio das pessoas que rejeitam tal docilização, por movimentos nômades em relação ao Aparelho de captura do Estado (DELEUZE; GUATTARI, 1997[b]), que quer tudo axiomatizar, normatizar.

Contudo, nas cidades modernas há um movimento generalizado em busca de cidades saudáveis, limpas, higiênicas, arquitetadas de modo a promover saúde; a medicina, além de dizer o que devemos comer, vestir, como nos comportar, o que é

o nosso corpo, agora também diz como devemos morar e ocupar a cidade. A potência dos discursos médicos pode ser vista dispersa nas inúmeras práticas cotidianas a que nos submetemos, literalmente desde quando acordamos até quando vamos nos deitar, e até mesmo em nosso sono, já que há toda uma categoria de distúrbios para serem tratados, inclusive no sono para se *viver bem*.

Assim, a vida do homem vai perdendo sua conexão com o urbano para se refazer no interior deste saber científico aparatado por tecnologias de exame que dispensam nossa participação voluntária. Antes, nas tecnologias de confissão (FOUCAULT, 1999), o sujeito ao menos pronunciava algo, elaborava algum discurso sobre si. Agora a palavra está nas mãos de equipamentos de última geração, técnicas de exame complexas e alheias ao saber comum, de modo que os discursos sobre a vida foram apropriados pela ciência. É certo que o poder pastoral não desapareceu, mas vem cedendo lugar a essas modernas tecnologias que dispensam inclusive a capacidade humana de elaborar discursos, de tal modo que as formas de expressão das gerações que estão vindo podem sofrer por viver em um mundo tão *high-tech*, que lhes dispensa a fala como resultado de um exercício do pensamento.

E os focos de resistência, onde estão? Ora, justamente podem-se encontrar muitos deles nas cidades, de onde cada vez mais o homem tem sido tolhido de participar. Se a cidade não servir somente à passagem e desenvolver modos de convivência entre humanos, ela põe em prática sua potência e sua *vocação* inicial. Em outras palavras, quando a cidade é mais que um lugar no qual se pode locomover-se e adquire um novo potencial estético (GUATTARI, 1992) para invenção da vida, uma nova ética e uma nova política a acompanham e se pode inventar um jeito inédito de humanizar-se nos laços compostos com o espaço urbano (SALOTTI; FRANÇA, 1997), de forma compartilhada, dando potência aos modos criativos e coletivos de invenção de si.

Embora essa participação popular possa ser atravessada por discursos médicos homogeneizantes, e certamente haverá isso, ela está conjugada também à potência do povo de se afirmar como novidade, desenvolvendo práticas que põem em fuga este modelo hegemônico, dando a heterogeneidade necessária à criação de cidades que possam se sustentar, não simplesmente por um modelo higiênico ou

de preservação ambiental, mas que seja pensada como um espaço que tem história e que se destina às gerações futuras (ARENDT, 2001), traçando uma linha no tempo.

Contemporaneamente, considerando a proliferação dos discursos médicos, a participação popular pode reencontrar a potência da cidade por meio de processos democráticos que a considerem como projeto comum a ser compartilhado por todos, onde haja lugar para o bem comum. Para isso não é necessário diagnóstico. As escolhas que fazemos promovem um caminho original de aprendizado coletivo e de invenção de si (LÉVY, 1998), e nesse sentido o exercício das pessoas sobre a cidade pode promover não somente a invenção de um novo espaço urbano; mais que isso, é possível colocar em jogo forças que não considerem o homem simplesmente como espécie biológica a ser controlada por um saber científico/estatístico, e sim como alguém que carrega em si, em seu universo de relações, a capacidade de tornar a vida algo singular e potente.

O discurso tem que retomar em conta sua atualidade, de um lado, para reencontrar aí o seu lugar próprio, de outro lado para dizer o sentido disso, enfim, para especificar o modo de ação que ele é capaz de exercer no interior desta atualidade (FOUCAULT, 1984, p. 105).

A atualidade histórica, objeto de interrogação do pensamento, encontra nos modos de pensar a cidade um lugar consistente e privilegiado. Aqui, não se pensa como metodologia de tratamento das pessoas, mas como estratégia de guerra a traçar linhas de fuga dos modos de aprisionamento estabelecidos, desarranjando mundos para traçar devires, pois acreditamos que as formas de controle social não têm o poder de dominar a totalidade da vida humana.

Com a participação possibilitada na gestão da cidade, abre-se um viés em que a narrativa histórica que se vai costurar pode ser feita de maneira coletiva e não sobredeterminada ao extremo pelos representantes que foram eleitos para a função de governar as cidades e nossas condutas. Embora não haja a garantia de que, com a participação popular, irromperão as linhas de fuga, é certo que as brechas para

que isso aconteça são alargadas com o processo participativo. A *razão de Estado*, nome que Foucault (2008[a]) deu à construção de uma forma de organização política para o governo das populações, pode ser colocada nas mãos do cidadão comum, ator fundamental dos destinos do urbano e construtor de urbanidade. Vê-se a possibilidade de criar racionalidades para a construção de novos modos de vida, mais desejados, mais desejantes, devolvendo a cidade ao homem, colocando a vida nos circuitos urbanos, para que não se perca a riqueza dessas relações.

Os discursos médicos e, especialmente os psicológicos, têm ajudado a produzir subjetividades interiorizadas, com pouca penetração dos ares possíveis que a cidade oferece em termos de conexão; cada vez mais o mundo, chamado por vezes de *mundo externo* como forma de contrapô-lo ao *mundo interno* da subjetividade, é visto como ameaçador, o que alimenta a política de segurança vigente e a proliferação dos psicofármacos.

Costa (2000[a]) diz que a “hipertrofia do interesse pelo ‘mundo interno’ e pelo corpo é a contrapartida do desinteresse ou hostilidade pelo ‘mundo externo’ e pelos outros” (p. 19). Essa ambivalência interno x externo é sinal de que não se pensa a vida em relação. Colocar as lentes do paradigma Ético-Estético-Político é produzir diferença em relação a esse modo de ver a vida de forma individualizante e não conectada, é uma maneira de lançar a vida no mundo, devolver-lhe a potência de conexão.

A exploração da potência da conexão homem-cidade, qual seja, a potência da própria existência de ambos, é um modo de desprivatizar e despatologizar os afetos e lançar a vida para fora de uma consideração meramente individual, fazendo eco ao que Deleuze (1992) dizia claramente, ao afirmar que viver foge da pessoalidade. Viver considerando o conjunto de racionalidades que fundamentam as relações de poder, no Estado Moderno, é uma oportunidade de exercitar a prudência, de modo que a experiência humana com a cidade não seja mera reprodutora de forças capturadas mas, ao contrário, seja expressão do cuidado de si e de um laço social desejado com o outro e com as gerações futuras, de modo a conferir ao mundo alguma permanência.

*“Na praça, há o murinho dos velhos
que veem a juventude passar; ele
está sentado ao lado deles”
(CALVINO, 1990, p. 12).*

2.2– O público e o privado na contemporaneidade

No Estado moderno, as práticas médicas, educacionais, jurídicas, as relações familiares aos moldes da família nuclear burguesa, as ciências de maneira ampla e as mais diversas políticas engendraram um modo de ser do homem ou, em outras palavras, um modo de constituição do sujeito, sustentado por valores individualistas, essencialmente privados. As linhas que tecem essa trama estão diretamente relacionadas ao fim do feudalismo.

No modo de produção feudal, as pessoas eram definidas em sua relação com o feudo. Aquele que era seu proprietário era o senhor feudal. Os que trabalhavam a terra, servos. Assim, o modo fundamental de *denominar-se* diante da sociedade envolvia a relação com o território ocupado. O modo de gestão das terras no feudalismo, entretanto, entra em declínio com o advento da burguesia, que inventa novas formas de ocupar o território, mais fluidas. Os burgueses, com a realização do comércio, começaram a promover o renascimento urbano, à medida que as cidades serviam ao comércio dos fluxos de mercadoria. A burguesia, dessa forma, cria um novo modo de relação social. O burguês não se define em relação à terra e é habitante da cidade. A classe burguesa inventa um modo de vida que não se relaciona diretamente à terra, mas aos fluxos, dos quais nascem as cidades.

Os valores liberais, nascidos nesse período de renascimento urbano, faziam do homem a medida do mundo, valorizando a razão e a liberdade de pensamento, o que rompeu com a hegemonia do pensamento teológico para a construção de si. Os burgueses foram os grandes colaboradores para a promoção desse tipo de pensamento sobre a *liberdade* e, com o exercício de sua atividade comercial, tornaram-se proprietários urbanos, inaugurando as relações com a terra sob a forma de **propriedade privada**. A atividade burguesa permitia ao homem alguma independência, já que não havia relação servil envolvida, e a lei que regulava sua atividade era a da oferta e da procura.

A essas novas forças sociais, ensejadas pelo advento da burguesia, opunham-se outras. Com o esmaecimento dos modos coletivos de vida ao declinar o feudalismo e com o favorecimento da propriedade privada, do antropocentrismo e do

pensamento liberal, as tecnologias do poder, especialmente por meio da confissão e do autoexame, passaram a ser discursos individualizantes. Erigem-se, então, formas de controle social diversas das relações de servilidade, as quais não se adequavam mais à sociedade capitalista que despertava.

No modo de produção capitalista, o tratamento do sujeito como indivíduo não o definia mais em relação à terra, mas sim em relação a outros dispositivos. Os discursos psicologizantes e relacionados a um modelo médico tornaram a preocupação com a própria consciência, com os problemas particulares, um imperativo e, dessa maneira, o cuidado para com a coletividade, com os espaços públicos, foi ofuscado progressivamente, esvaindo-se, inclusive, a noção de o que são as esferas pública e privada e qual é a função de uma e de outra. A medida sendo a esfera privada, tornou-se o público objeto de administração de um poder constituído, qual seja, o Estado, desapossando do cidadão sua administração. Assim, o liberalismo, ao mesmo tempo que prescinde da intervenção do Estado na economia, cria um modo de intervenção estatal, por meio das políticas públicas.

Com o passar do tempo, também aquilo que antes se referia ao âmbito particular, privado – como a capacidade de reprodução humana e a manutenção da espécie, por exemplo – começa a ser debatido em espaços destinados a ser instâncias políticas para gerir bem o mundo comum que habitamos, como as Casas de Leis. As tecnologias do eu e os discursos científicos levaram o homem a uma interioridade psíquica que arrefece o contato com a cidade que é espaço comum de convivência entre seres humanos. A vida íntima, ao contrário, é invadida pelas relações de trabalho. Antes, no século XVIII, com a Revolução Industrial, o corpo era tomado como objeto de disciplinamento (FOUCAULT, 1999). Na sociedade contemporânea, a vida é que é requisitada (FOUCAULT, 2008[b]) para ser administrada por um poder estatal, de modo que

Isso tudo que antes pertencia à esfera privada, da vida íntima, ou até mesmo do que há de artístico no homem, daquilo que caracterizava mais o artista do que o operário, passa a ser requisitado na produção (PELBART, 2003[a], p. 99).

O tipo de vida viabilizado com o advento do capitalismo promove e, ao mesmo tempo, coloca sob suspeição a individualidade. Mesmo a dimensão do tempo passa a ser objeto de administração no modo de produção capitalista. Paira uma necessidade de que tudo deva ser resolvido na hora, no presente, de modo que o passado fica desvalorizado e dificilmente se consegue planejar algum futuro, já que em todos os instantes se deve estar atento, pois se pode ser reclamado a trabalhar, a fazer algo. A potência humana de se comunicar, por exemplo, fica subjugada aos desejos de uma minoria que usa as modernas tecnologias de comunicação como meios de controlar sua força de trabalho. A intimidade do lar é invadida pelo aparelho de celular que a empresa dá a seu funcionário de presente e que deve estar ligado 24 horas por dia. “O estado presente, que é nossa obra, mostra o futuro como coisa incerta, impossível de imaginar, e essa dificuldade de visualizá-lo é a grande novidade” (NOVAES, 2006, p. 8-9).

Dada a mobilidade social e a volatilidade das situações do mercado, o tempo é o da urgência, da realização, do cumprimento de metas calculadas e controladas. Estado de alerta, no qual todos ficam parados; sedentarismo onipresente (PELBART, 1993), à espera de algo que pode ou não acontecer, gerindo uma virtualidade que não se atualiza e não permite que outras virtualidades tomem lugar, num campo criativo, por exemplo, ou numa construção coletiva. Para manter a ilusão de que se deve estar atento à produção, a produção para porque a atenção imediata não permite continuar, planejar, rememorar.

No ensejo de tais práticas modernas, vislumbramos o risco de o mundo tornar-se um lugar onde se coloquem apenas os problemas imediatos e, dessa forma, seja tão perecível quanto a própria vida do homem. “É como se fosse impossível deduzir algo do passado, uma vez que o presente se dá como ‘inteiramente novo’, reconstruído aparentemente sem referências” (*Ibidem*, p. 12). O mundo não se legitima mais em relação com um passado e pretensões para o futuro, mas se faz no imediato, no ritmo vertiginoso com que se dão os acontecimentos na contemporaneidade.

A busca exacerbada de novidade faz com que as pessoas, “em vez de preservarem o que afirmam amar e desejar, só conseguem tornar permanente o lixo” (BAUMAN, 2005, p. 09). Como resultado, há o crescimento do refugio humano e

também dos mercados, da produção de futilidades e do lucro das grandes empresas que alimentam o consumismo. “É a novidade de hoje que torna a de ontem obsoleta, destinada ao monte de lixo” (*Ibidem*, p. 10), produzindo as consequências dos relacionamentos que já nascem mortos, com a marca do término presente no início, uma capacidade de descartar nunca antes vista e a sensação de que a vida se esvai sem deixar marcas no mundo... A aparência é a de que realmente nada dura! As decisões que tomamos, privilegiando a vida privada, individual, pode ter nos conduzido a um alheamento do público e do coletivo, destinando-os a um controle tecnocrático que dispensa nosso exercício e prescinde de nossa participação como inventores da sociedade.

Hannah Arendt dizia que

esse lar terreno somente se torna um mundo no sentido próprio da palavra quando a totalidade das coisas fabricadas é organizada de modo a poder resistir ao processo vital consumidor das pessoas que o habitam, sobrevivendo assim a elas. (1992, p. 263).

A sociedade de consumo destrói, por sua própria constituição, a capacidade de duração das coisas do mundo e, dessa forma, a legitimidade deste, na medida em que “o tecido social passa a ser atomizado e fragmentado num conjunto de individualidades dispersas” (BIRMAN, 1997, p. 228), limitado ao tempo e espaço de uma vida individual. Enquanto, por exemplo, os adultos se recusam a tomar parte nas decisões políticas do país, sob o pretexto de que tais assuntos não lhes interessam, de alguma forma eles negam a possibilidade de habitar um mundo para as gerações futuras e não conferem legitimidade ao que foi feito no passado. É o tempo que perde suas referências de passado e futuro; ficamos perdidos, à deriva em um tempo sem duração (VIRILIO, 1996).

Tornar o domínio público uma “forma privilegiada de sociabilidade” (MORELLO; FERRER, 1988, p. 148) seria, pois, uma urgência do nosso tempo em benefício da duração do mundo como um lugar habitável. Quando falamos em mundo, evidentemente não nos referimos simplesmente à sua existência biológica, e sim à sua existência enquanto acontecimento político, o que exige um passado

enquanto fundamento histórico e uma perspectiva de futuro que garanta alguma sustentabilidade às gerações vindouras. França (2004) justifica isso ao afirmar que

se o mundo é vivido exclusivamente como administração público-burocrática dos interesses privados, onde cada um deve cuidar de seus afazeres, a experiência política torna-se um ônus e o mundo deixa de ser um produto das mãos humanas, o campo imanente de efetuação do passado e destinado às gerações futuras. O mundo não é mais aquele que se interpõe aos que nele habitam, o que transcende a duração de uma vida, mas aquele que tem como tarefa suprir necessidades vitais e administrar riquezas privadas. (p. 73).

Também a inscrição do homem como ser histórico, capaz de agir e transformar, de engendrar a novidade e criar novos mundos por sua capacidade de fala e ação, vê-se comprometida quando o contato com o outro se limita a uma trombada nas ruas das grandes metrópoles. Não há tempo para parar nem disposição à experiência política, sendo esta mesma uma forma dessa experiência política se dar no vácuo de um esbarrão.

A presença alheia que invocamos é o que oferece legitimidade à nossa existência, na medida em que outrem pode ver o que vemos e ouvir o que ouvimos, garantindo-nos a realidade do mundo e de nós mesmos. Resultado de uma política moderna de interiorização das subjetividades, esfumaça-se em nossos dias a capacidade de se relacionar com a cidade, de estabelecer vinculações políticas a fim de propor um bem público. A construção de si é delineada por outros parâmetros, menos coletivos, em encontros fugazes. Até mesmo nas pequenas coisas, seja uma conversa na rua, uma visita ao vizinho, ou a presença a um grupo de qualquer natureza são comprometidas pelo atual isolamento social. O encerramento do homem em si mesmo interiorizado, fabricado na modernidade, tem promovido a “exigência soberana de ser si próprio” (LIPOVETSKY, 1997, p. 285) e, nesse processo constante de individualização, “a indiferença anula quase totalmente o outro em sua humanidade” (COSTA, 2000[b], p. 82).

Contraditoriamente, a atual ênfase na privatização dos afetos produz um empobrecimento da vida privada, pois esta também acontece na capacidade de

relacionar-se, a qual se vê ofuscada pela falta de lugares que dêem expressão e legitimidade à nossa própria vida. Dessa forma, enquanto no espaço público se tem tratado de assuntos privados, a publicização da vida privada, numa verdadeira tirania da intimidade (SENNETT, 1988), também tira a sua legitimidade de ser vivida na esfera privada.

Isolados do público, pela paixão dos interesses privados, e dos mais próximos afetivamente, pela degradação do trabalho e pela volubilidade sentimental, erramos em direção ao nada ou a qualquer coisa. Tanto faz o bem e o mal, o justo e o injusto (...). (COSTA, 1999, p. 45-6).

Como campo intermediário, a esfera pública tem a função de reunir e separar as pessoas, estabelecer relações e promover contatos que produzam diferença. Tal função está inextricavelmente articulada a uma transcendência no tempo, considerando a existência do mundo antes do nosso nascimento e preparando-o potencialmente para os novos nascimentos que virão, os quais, como disruptores de novos processos, habitarão este lugar.

A preocupação de deixar marcas no mundo, seja pelo amor àquilo que se fez, seja em benefício de herdeiros ou da sociedade, fica preterida em relação à preocupação de consumir produtos, alimentando o modo capitalista de produção e a construção de si na individualidade. Consomem-se produtos sem fim, inutilizando aquilo que ontem foi usado em benefício de uma nova tecnologia, mais moderna, mais rápida, mais imediatamente consumível. Consomem-se relações amorosas, empregos, cargos públicos, dinheiro estatal... consomem-se vidas em favor do próprio consumo, em cada operário que fabrica produtos que alimentam esse consumismo sem, contudo, ser capaz de utilizar da própria produção para o bem comum. No mundo globalizado, predomina o interesse nas modificações genéticas, nas melhorias da capacidade de produção e reprodução e no aperfeiçoamento da indústria armamentista e nuclear.

Tal modo de vida, centrado na tirania da intimidade, influencia-nos a pensar que o mundo nos deve algo, e não que somos chamados a contribuir em sua

permanente construção, o que “despolitiza radicalmente o mundo, reduzindo todo mal-estar cultural a questões de competência ou incompetência individual para viver” (*Idem*, 2000[b], p. 88). Há um afastamento generalizado em relação ao mundo, que se dá devido a um centramento exclusivo de caráter individualista, que faz sucumbir as estruturas sociais e psicológicas, quando consideramos o fato de o homem construir a própria vida na relação com outrem.

O que estamos dizendo é, em outras palavras, que mesmo o conhecimento que temos de nós mesmos implica o convívio com outras pessoas se dá nas relações que estabelecemos. Trata-se, pois, também, de uma prática social e de comunicação que é favorecida quando se pode desfrutar de um espaço público. Se “humanizar-se é habitar, com desenvoltura, o entrelaçamento histórico que compõe a organização da vida social”, (SALOTTI; FRANÇA, 1997, p. 111), há que se criar lugares que deem a oportunidade de experimentação, vivência e expressão da nossa humanidade, criando diversas configurações possíveis do humano, numa ética que prime pela construção de narrativas potentes de conexão para produção de diferença.

“Tomar a vida privada, a história pessoal, como centro de referência da conduta não permite que as relações consigo próprio se fortaleçam” (FRANÇA, 1996, p. 146). Como diz Foucault, “temos que promover novas formas de subjetividade através da recusa deste tipo de individualidade que nos foi imposta há séculos” (*Apud* DREYFUS; RABINOW, 1995, p. 239), já que, gradualmente,

essa força perigosa, misteriosa, que era o eu, passou a definir as relações sociais. Tornou-se um princípio social. Nesse ponto, o terreno público de significação impessoal e de ação impessoal começou a diminuir (SENETT, 1988, p. 411).

“A produção de subjetividade constitui matéria prima de toda e qualquer produção” (GUATTARI; ROLNIK, 1986, p. 28) e, por meio da construção de terrenos públicos de significação e ação impessoais se abrem possibilidades de produção de subjetividades singulares, nas quais o convívio humano seja basilar a uma ética em que a vida assuma o valor primordial. Embora tenham se desenvolvido modos de

vida centrados na vida individual, eles não são os únicos possíveis. A possibilidade de imprimir novas configurações às realidades submersas no consumo é um desafio a uma política de engendramento de novos processos, produtores de novidade no sentido de valorizar o bem público e dar permanência a algo enquanto tudo é consumido, conferindo a estética que eterniza as relações humanas.

Este é um trabalho político que nos legaram as gerações anteriores e também nos legam as posteriores, talvez até em maior medida. Tal empresa consiste, antes do que atacar esta ou aquela instituição, em procurar explicitar os mecanismos que estão em jogo nessa técnica de poder que privatiza o espaço público e favorece a produção de modos de subjetivação conformes a este modelo privatizado e que dá publicidade à intimidade.

O âmbito específico da cidade, local privilegiado de convívio social, merece, nesse sentido, atenção especial aos que desejam imprimir novas configurações aos relacionamentos humanos na contemporaneidade. Lugar de maior inscrição social e coabitação na contemporaneidade, é nela que os processos de subjetivação podem tecer linhas de fuga do estabelecido e inventar formas de convivência que deem ao público o sabor de uma humanidade que toma a vida como experiência a ser cumprida e inscrita em um processo histórico rumo a caminhos produtores de diferença e de cuidado consigo e com o mundo.

*“A cidade se espelha em milhares de
olhos, em milhares de objetivas”
(BENJAMIM, 1987, p. 197).*

Capítulo 3: A cidade na modernidade

3.1 – A invenção da cidade contemporânea

Ao pensarmos em *cidade*, é preciso situar a que cidade nos referimos. A cidade contemporânea, nascida na modernidade, é diferente da polis grega, da civilização romana e dos antigos impérios. É diferente também das cidades da Idade Média. Após o fim do feudalismo, com o advento do iluminismo e da modernidade, o ocidente constrói um novo espaço urbano, de função social singular, inédita na história, que dá lugar ao comércio e à indústria. Mesmo as antigas cidades européias, cujo lastro na história supera em muito as cidades brasileiras, são outras após o fim da Idade Média, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial.

Não se pode dizer que Paris, por exemplo, é a mesma do feudalismo. A Paris que viu o Iluminismo acontecer se tornou outra. As revoluções urbanas, aliás, estão atreladas a qualquer revolução verdadeiramente humana. Nesse sentido, para continuar no exemplo de Paris, é certo que esta cidade tal como se apresenta hoje se deve a Haussmann, que após a Revolução Francesa “levou a cabo o maior esquema de redesenvolvimento urbano dos tempos modernos” (SENNETT, 2001, p. 269). Assim, o espaço urbano que conhecemos é, mundialmente, bastante recente, contando no máximo três séculos em seu desenho último.

Fundamentalmente nascida das atividades comerciais, pelos fluxos de mercado ensejados com o advento e a consolidação da burguesia, as cidades contemporâneas conservam essa característica mercantil inicial, que deu origem ao modo de produção capitalista. No Brasil, grande parcela da população que habita as cidades está ocupada com o comércio. Além disso, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra, deu às cidades uma nova forma de organização, à medida que os trabalhadores se organizavam no espaço urbano em torno das fábricas. Cidade que nasce, também, para as máquinas e que permite o fluxo de veículos.

Portanto, pensar o planejamento urbano nos dias de hoje é pensar *esta cidade*, moderna, em movimento, a cidade nascida com a burguesia, cidade do

comércio e da indústria, que mantém a agricultura separada de suas atividades rotineiras; no caso do Brasil, as cidades cuja principal atividade é a agricultura correspondem à maioria dos municípios; contudo, eles constituem justamente aqueles de pequeno porte, cujo planejamento não é obrigatório, de acordo com as determinações do Ministério das Cidades. As cidades brasileiras são o retrato de uma modernidade em que os empregos se concentram na prestação de serviços, seguida pela indústria e, em último lugar, na agricultura, que ocupa pequena parcela da população. Apenas cerca de 20% dos brasileiros moram no campo.

À medida que o espaço urbano é reclamado pela maioria da população como local de moradia, ele cresce e se vai construindo ao ritmo da vida de seus habitantes, e também com sua velocidade de locomoção. Os modos de vida dos brasileiros atravessam o tecido urbano. Os espaços de passagem, corredores que permitem fluir o povo, como força viva que exige certa dinâmica para continuar vivendo, são meios privilegiados de visibilidade de quem é o cidadão moderno. Os circuitos produzidos pela passagem de cada indivíduo na cidade vão criando *caminhos*, entradas, saídas, fluxos de pessoas e movimentos que fazem do espaço urbano um *lugar móvel*, no qual se produzem velocidades e acelerações, algumas velozes demais para permitir o contato. Cidades que se têm construído mais para os carros e menos para as pessoas. Para Peixoto (1988), o indivíduo contemporâneo é

em primeiro lugar um passageiro metropolitano: em permanente movimento, cada vez para mais longe, cada vez mais rápido. Esta crescente *velocidade* determinaria não só o olhar mas sobretudo o modo pelo qual a própria cidade, e todas as outras coisas, se apresentam a nós (p. 361).

As grandes metrópoles, onde os espaços de locomoção costumam ser maiores, produzem mais aceleração em suas vias de trânsito, exigem que os corredores fluam e fazem das paradas, idealmente, local que permita organizar o fluxo de pessoas, de veículos, de subjetividades. Quanto maior espaço, maior deve

ser a velocidade para que o tempo seja o mesmo. Porém, a distorção causada pelo aumento da velocidade é sentida em cada cidadão, que perde a espessura da espera, a consistência do silêncio que demora para construir palavra. A cidade moderna produz um novo olhar, mais rápido, menos consistente.

Este novo olhar é que faz um paulistano, por exemplo, procurar refúgio onde há silêncio e ir para cidades pequenas, em férias, em busca de um novo ritmo. As pessoas se fazem com a cidade! O que é tão claro vem sendo ofuscado por práticas *interiores*, psicológicas, médico-científicas, que desconsideram a cidade ao tratar do homem. O alheamento de si é amparado pela ciência e isso é uma novidade moderna. Movimento veloz de tecnologias a produzir humanidade desconectada de sua potência, porque desconectada da coletividade que a cidade pode oferecer, em suas paradas, movimentos e conexões.

A velocidade provoca, para aquele que avança num veículo, um achatamento da paisagem. Quanto mais rápido o movimento, menos profundidade as coisas têm, mais chapadas ficam, como se estivessem contra um muro, contra uma tela. A cidade contemporânea corresponderia a este novo olhar. Os seus prédios e seus habitantes passariam pelo mesmo processo de superficialização, a paisagem urbana se confundindo com *outdoors*. O mundo se converte num cenário, os indivíduos em personagens. Cidade-cinema. Tudo é imagem. (*Ibidem*, p. 361).

O cidadão moderno inventa um modo de habitar o urbano, em uma palavra, inventa a cidade, ao ritmo que lhe exige a vida moderna e com o qual ele, de alguma forma, *concorda*, deseja. Assim, a cidade vem se tornando outdoor: pouco se para, pouco se pode parar, a visão em movimento é suficiente. Desse modo, a arquitetura, “sob o impacto da velocidade, perde espessura” (*Ibidem*, p. 362), fica descaracterizada em sua essencial função de fazer reunir e separar os homens, construindo o público e o privado. As praças diminuem (porque não se pode parar nelas), os locais de encontro se esfumam: o que se quer é passagem, velocidade.

A lentidão que pode exigir a construção de algo singular, como uma obra de arte, fica subsumida pelo ritmo vertiginoso a que nos submetemos.

Pensar no novo exigiria do pensamento refazer a conexão homem-cidade como fundamental à vida. Assim, para vidas menos caóticas, seriam necessários espaços de lentidão, de parada, de desaceleração, contrapostos ao ritmo capitalístico vertiginoso e esquizofrênico (DELEUZE; GUATTARI, 1996); ao invés da busca de identidades em classificações psicológicas, uma nova relação: a do homem-cidadão, tecido com os fios da malha urbana.

Para isso, seria preciso

irrigar a cidade com territórios potenciais, instaurar campos que favoreçam processos abertos, que estimulem as hibridações, as intensificações e diversificações, as redistribuições” (PELBART, 2000, p. 48).

Este exercício sobre a cidade é a própria construção da subjetividade do homem-cidadão, tão distante do que temos visto na contemporaneidade, que dá a impressão de uma humanidade escrava dos fluxos de trânsito e que considera a sua casa cativo, fuga do medo. O ritmo veloz das mudanças do mundo parece enredar os ritmos urbanos; mudanças na economia, na política, nas relações internacionais, nas ciências... Tudo isto visto da tela da TV e já é suficiente para causar a sensação de que as coisas se movem velozmente, mesmo que o movimento máximo diante de tudo isso seja o de trocar o canal pelo controle remoto. A sensação de movimento que produz parada, interrompe as conexões de meu corpo com a vida, com o *além dos portões* de casa, com o vizinho, que seja. Tudo em movimento relativo. Mesmo que *eu* esteja parado, vejo *tudo* se mover em derredor, a ritmos alucinantes.

A comodidade da posição de espectador revela o desejo agenciado nesses pontos de parada ou, dizendo de outro modo, a produção/reprodução do desejo pela

axiomática capitalística, que deixa o sistema continuar, sem causar ruído nele, mas apenas ouvindo os ruídos que ele causa. A passividade diante das situações do mundo, mesmo pela inúmera quantidade de situações desastrosas que somos capazes de acompanhar diariamente pela tela catódica, faz que as mudanças não se delineiem, ou que pareça impossível o estabelecimento suficiente de laços de solidariedade entre a humanidade. Enquanto isso, os mecanismos de controle da sublevação continuam funcionando...

Além disso, a preservação da segurança pessoal não pode ser ameaçada. As cidades estão cada vez mais recheadas de muros, de condomínios altamente vigiados, equipamentos de segurança com monitoramento por imagens dia e noite e o que mais for possível para evitar a invasão de *estranhos*, que ameacem algum patrimônio ou a *liberdade individual*, a privacidade.

Talvez seja preciso escolher entre a segurança e a liberdade, em algum momento, e a liberdade enquanto exercício político daria à cidade uma estética promovida por um cuidado de si como essência do trabalho ético que eterniza a vida nas relações singulares que tece. Liberdade que se dá nas relações, e não como um a priori a ser defendido, murado, vigiado. Liberdade como *modo de proceder*, que permite ao outro relacionar-se, desejar, promover conexões potentes, colocar a vida como valor a ser sustentado, mais que defendido.

*“Pensar a cidade e a subjetividade
deveria ser uma e mesma coisa”
(PELBART, 2000, p. 45).*

3.2– A cidade como instrumento da impessoalidade e como ferramenta para invenção do público

A cidade é “o instrumento da vida impessoal, o molde em que diversidade e complexidade de pessoas, interesses e gostos tornam-se disponíveis enquanto experiência social” (SENNETT, 1988, p. 414). A cidade oferece a oportunidade para a existência de um espaço público, na medida em que pode ser lugar de experiência impessoal e encontro coletivo. Aliado a isso, existe a experiência da urbanidade das pessoas, da disponibilidade ao encontro e ao inédito, que são questões intrinsecamente relacionadas às políticas vigentes de organização dos corpos, seja na arquitetura, na medicina, na educação, na cultura etc.: “a cidade depende e não menos essencialmente das relações de imediatez, das relações diretas entre as pessoas e grupos que compõem a sociedade” (LEFEBVRE, 1966, p. 47).

A sociedade, enquanto princípio de limitação do Estado moderno (FOUCAULT, 2008[a]), compõe com este o jogo de forças no qual nós, cidadãos, estamos imersos e em combate. A construção do espaço urbano enquanto experiência coletiva se dá no embate constante entre as forças do Estado e as da sociedade civil, que limitam o primeiro no exercício do poder e constroem práticas que dão visibilidade aos modos de habitar o espaço urbano. A sociedade civil, nesse sentido, tem a tarefa de

tentar ampliar os espaços comunicativos ainda disponíveis, fazendo recuar o sistema. Estaremos, ao mesmo tempo, tirando a consciência do gueto, dilatando seus horizontes, e desprivatizando o olhar. Produzida pela privatização, a incompetência do olhar pode ser corrigida pela reativação e ampliação do espaço público. (ROUANET, 1988, p. 145).

Aqui se muda a consciência de que o espaço público é um *lugar* gerido pelo Poder Público, pelo Estado. Ao contrário, é a desprivatização do olhar, produzida por força civil, pela civilidade, que inicia processos de formação dos espaços públicos. É

mais do que um lugar, é criar um regime de visibilidade que valorize o público, a convivência humana.

Em meio às múltiplas formas de expressão que se singularizam na cidade, faz-se possível a existência da urbanidade que, enquanto separa os homens, permite uni-los na impessoalidade necessária para o exercício da construção permanente de um espaço público que fique além do individualismo e subjetivismo contemporâneos e seja bem comum. Espinosa já dizia que “pouco importa para a segurança da cidade qual o motivo interior que leva os homens a bem dirigir a coisa pública, desde que a dirijam bem” (In: CHAUI, 1989, p. 149).

Portanto, se nos dias de hoje se faz necessária a criação de alguma urbanidade para que seja possível engendrar novamente o espaço público, isso passa pelos modos de gestão implicados na constituição das cidades e na distribuição de pessoas. “A geografia pública de uma cidade é a institucionalização da civilidade”. (SENNETT, 1988, p. 324). Desse modo, quando os habitantes de um município oferecem a ele oportunidades de habitá-lo de maneira singular, produzindo circuitos de expressão onde haja espaço para a construção de si enquanto experiência coletiva, a cidade retoma, no bojo desse processo, a singularidade que lhe caracteriza enquanto lugar de convivência das diferenças humanas.

Fazer que essa cidade exista significa retomar “as interações, interdependências, fazendo coexistirem regimes de liberdade, assembléias de diferenças, contaminações” (PELBART, 2000, p. 48). A cidade como conexão. Mais do que ponto de passagem, já que ela é também local de habitação, a cidade conectada aos homens, integrando modos de vida diversos, abraçando a potência de diferir da humanidade, forjando “um espaço a partir do qual os homens agem e falam, podem ver e ser vistos em sua pluralidade essencial.” (FRANÇA, 1999, p. 162).

Assim, “viver a cidade é estar atento a todas as suas invisibilidades” (SALOTTI; FRANÇA, 1997, p. 115), pois é no espaço urbano que os homens produzem seus circuitos de ação e modos de existir na contemporaneidade, constituindo territórios impessoais de expressão na cidade. Os pequenos e os grandes gestos nela vividos oferecem significação aos lugares e engendram

propostas de ocupação onde é possível abrir brechas para a materialização do invisível e do impessoal. Essa dispersão de expressões e invisibilidades nos diversos circuitos da cidade faz dela, também, local onde “o poder, sendo de todos, não possa ser de ninguém” (CHAUI, 1989, p. 153), dando livre acesso às múltiplas configurações de poder, sejam elas políticas públicas de controle dos corpos ou regras da tradição e do mundo do trabalho ou mesmo por práticas subversivas e revolucionárias.

Os modos de habitar a cidade, valorizando os espaços públicos, vão se transformando à medida que o olhar sobre o espaço urbano adquire responsabilidade por si e pelo outro, de modo que o cuidado com o público seja sinal da vida como valor, que se produz na própria relação. Desse modo, a modificação do meio material não se constitui como objetivo da política, e sim como efeito, já que “sem transformação das mentalidades e hábitos coletivos haverá apenas medidas ilusórias relativas ao meio material” (GUATTARI, 1992, p. 173).

Assim, assumir a responsabilidade pelo mundo como sinal da concretude do cuidado por ele e pela humanidade exige, hoje, pensar a cidade, lugar privilegiado de habitação, efetivação histórica e inscrição política nos tempos modernos. Porém, onde há uma proposta interessante no sentido de valorizar o espaço público, não há que se esquecer a afirmação que diz que

existem também novas formas de gestão dos riscos e populações com riscos pelas quais a conjuração do perigo que representam não se faz mais pelo enfrentamento direto ou a segregação brutal, mas por uma marginalização dos indivíduos que passa pela negação de sua qualidade de pessoa e de desconstruções de sua história (CASTEL, 1987, p. 18).

Além disso, “nessa nova administração política da sociedade, a gestão dos corpos é seu fundamento” (FRANÇA, 1998, p. 207) e certamente o Plano Diretor Participativo, objeto desta pesquisa, constitui-se como uma política de organização dos corpos. Assim, a pesquisa a respeito do Plano como uma forma de gerir pessoas se torna essencial para entendermos os rumos que tem tomado a produção das cidades brasileiras na contemporaneidade.

A validade de dez anos do Plano pretende levar a construção e a gestão do espaço urbano a ultrapassarem o tempo da administração municipal, que é de quatro anos; portanto, delineia-se uma ação que vai além de uma política de governo, propondo-se a ser uma política de Estado.

A aparência de uma cidade e o modo como seus espaços se organizam formam uma base material a partir da qual é possível pensar, avaliar e realizar uma gama de possíveis sensações e práticas sociais. (HARVEY, 1992, p. 70).

Considerando que as políticas públicas, na contemporaneidade, estão fortemente atreladas à economia, pode haver uma tendência a considerar os Planos Diretores como propulsores do desenvolvimento econômico dos municípios. Embora isso possa trazer benefícios sociais, não é menos correto dizer que o contrário também pode ser verdade, perpetrando a situação de exclusão e de má distribuição de renda que assolam o Brasil há muito tempo. Contemporaneamente, “a política parece que perdeu todo seu poder para a economia. Deixa que a economia lhe prescreva em grande parte o seu procedimento.” (GRÜN, 2008, p. 209). Desse modo, podemos perceber que o Plano Diretor, enquanto política de Estado, não passa de um instrumento de governo que, a depender de sua utilização, poderá ou não fazer da cidade um lugar onde o bem comum seja valorizado. É preciso ver quais as linhas que configuram a produção de um Plano Diretor.

Será possível conciliar, em um Plano Diretor, o crescimento econômico e a pactuação do espaço urbano em favor de cidades includentes e redistributivas, que tomem por valor ético o cuidado com o homem? Mais do que crescer economicamente, fazer que a economia e os dispositivos legais, necessários à gestão econômica da cidade, estejam voltados para aqueles que nela habitam e produzem suas vidas em permanente exercício de cidadania. Esse conjunto de procedimentos, que constitui um jogo de forças, um modo de expressão do poder, produziria a impessoalidade necessária para que a cidade fosse de todos e, ao mesmo tempo, a produção de subjetividade aí implicada fosse pactuada, colocando

nas mãos da coletividade as decisões sobre seu futuro e o cuidado com o mundo para as gerações vindouras, uma cidade como exercício de cuidado consigo.

Uma cidade na qual todo mundo cuidasse de si adequadamente funcionaria bem e encontraria nisso o princípio ético de sua permanência. (...) Não se deve fazer passar o cuidado dos outros na frente do cuidado de si; o cuidado de si vem eticamente em primeiro lugar, na medida em que a relação consigo é ontologicamente primária. (FOUCAULT, 2004, p. 271)

Se a permanência da cidade é condição para a permanência da humanidade, o cuidado com a cidade é modo de eternizar o homem vivo e a vida do homem. Em palavras de Félix Guattari, “o porvir da humanidade parece inseparável do devir urbano” (1992, p. 170) e “é preciso que a qualidade da produção dessa nova subjetividade se torne a finalidade primeira das atividades humanas” (*Ibidem*, p. 177). Assim, pensar a cidade é um modo privilegiado de participar das decisões sobre nós mesmos, é uma prática de cuidado consigo e com o outro.

A singularidade dessa preocupação política remete, assim, à afirmação de si enquanto pessoa que merece cuidado. Não o cuidado oferecido pelos inúmeros meios individualistas e individualizantes que alimentam a máquina capitalística de produção de futilidades. Um cuidado que acredita que vida potente é vida conectada com o espaço urbano através do cuidado consigo e com o mundo. Um dos meios de fazer isso é o que escolhemos pensar, qual seja, a produção do Plano Diretor.

*“Brasil, de amor eterno seja símbolo o
lábado que ostentas estrelado”
(Trecho do Hino Nacional Brasileiro).*

Capítulo 4: Gestão Urbana no Brasil Contemporâneo

4.1 – A Constituição de 1988

Antes de pensar o Plano Diretor como modo contemporâneo de gerir o espaço urbano, convém fazer uma análise global do contexto brasileiro no qual se inicia a preocupação com a administração das cidades de forma preventiva, de modo a evitar riscos sociais. Embora os textos que utilizamos sejam textos de Lei e, principalmente, uma *cartilha* preparada pelo Governo Federal, as considerações tecidas dependem menos do aspecto jurídico do que das linhas de força que compõem os textos, dos fluxos que os atravessam, ensejando conjunto de procedimentos que constituem as relações de poder.

Quais os modos de vida compatíveis com a cidade que se propõe, quais as possibilidades de se inventar a si mesmo na relação com a cidade que é gerida da maneira proposta pelas políticas federais? São perguntas assim que ressoam no pensamento aqui desenvolvido. Quais valores podem ser sustentados na cidade contemporânea? Que tipos de vida ela propicia e *quer propiciar* gerindo-a através de planos diretores participativos? Queremos, pois, vislumbrar quais estilísticas da existência são possíveis nas cidades brasileiras, contemporaneamente.

O germe da política pública do Plano Diretor tem suas raízes na Assembléia Constituinte de 1988, momento de grandes mudanças no Brasil com vistas à redemocratização; nesse movimento, a participação popular foi considerável e, no que diz respeito à cidade, havia um conjunto de pessoas ligadas à academia e às entidades de classe que lutavam por moradia, que reivindicavam na Constituição um capítulo sobre a política urbana. Vencedores dessa luta, a Constituição Federal menciona a função social da cidade como um dos princípios para a reforma urbana que se pretendia com a redemocratização. No Capítulo II do Título VII (“Da ordem

econômica e financeira”) da Constituição Federal, estão os dois artigos que tratam da política urbana, quais sejam, Art. 182 e Art. 183³.

No caput do Art. 182, diz-se que a execução da política de desenvolvimento urbano compete ao Poder Público municipal, conforme diretrizes aprovadas em lei, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. O Estado, como ordenador da política urbana, por meio da legislação municipal executada é, pois, o que fica fixado com a constituição federal, como princípio de administração do social. Está expresso no texto que se trata de um Estado de bem-estar social, cujas raízes se encontram no estrato histórico que privatiza o bem público e toma o bem individual por medida, conforme tratamos ao falar dos modos de organização da vida que se deram na modernidade. Não se fala em bem comum ou em favorecimento da criação de espaços públicos como lugares de convivência entre os homens e construção de si, já que a mesma é tomada por tarefa construída na individualidade; a única referência é a *bem-estar*, de definição imprecisa, considerando que no texto da Constituição não se pode ler nada que o descreva.

De qualquer modo, a cidade não é tomada como espaço de habitação e de convivência; o que se diz na Carta Magna é que ela tem funções sociais (não explicitadas até então) e que deve servir ao *bem-estar* dos indivíduos.

Ainda no mesmo artigo, parágrafo 2º, diz-se que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Faz-se, aqui, uma ligação entre a função social e a propriedade. Preocupados com a expansão urbana, os legisladores da Constituinte dedicaram esse artigo para falar da propriedade e da desapropriação, dando à cidade *donos*, antes de qualquer outro modo de proceder. Foram tratadas questões de propriedade e regulamentação das desapropriações como modo de gestão do urbano, tecendo a configuração urbana sob a égide da propriedade. Encontramos aqui ressonâncias do que se pratica desde o advento da burguesia, quando se legitima a propriedade privada como espaço social fundamental.

³ Os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, foram obtidos através do site oficial do Senado, respectivamente através dos links http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_182_.htm e http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_183_.htm. Foram estas as referências utilizadas neste trabalho.

Porém, há também a *propriedade pública*, que engloba todas as posses do Poder Público. Com ela, temos condições de pensar que há algo denominado público para além do exercício coletivo de cidadania; uma posse de equipamentos e territórios que são, muitas vezes, inacessíveis à população, ao *público*. Desse modo, denominam-se propriedades públicas muitas daquelas que nada são senão propriedades estatais, por vezes contrárias ao interesse público. Parece ter sido incorporada à gestão do público a idéia de propriedade *particular* advinda do fim da Idade Média, que dá donos aos espaços, fazendo com que o público não seja necessariamente o coletivo e, permitindo haver propriedades que são *do* Estado, embora não sejam acessíveis à população.

Quanto ao Art. 183 da Constituição Federal – segundo e último dedicado à Política Urbana – trata-se apenas da regulamentação do usucapião, mais uma vez considerando o espaço urbano em relação aos possuidores de territórios, e não como multiplicidade organizada com vistas ao bem comum. De certa forma, este artigo apenas consagra os valores expressos no anterior. Por esse tratamento, justificam-se tais artigos estarem inseridos no Título que se refere à Ordem **Econômica e Financeira**.

Após a aprovação da Constituição, em 1988, há um vácuo de 13 anos no que se refere à legislação urbana. Somente em 2001 se volta a legislar sobre o tema, com a aprovação do Estatuto da Cidade, proposto pelo então senador Pompeu de Souza e discutido amplamente pela sociedade. Nesse intervalo de tempo, entre 1988 e 2001, embora houvesse algumas diretrizes isoladas a respeito da política urbana, não havia ainda um plano de ação estatal propriamente dito, de forma que a política urbana ficou à mercê das decisões municipais. As linhas fundamentais, que emergem da Constituição, dizem respeito tão somente à propriedade e, como forma de controle, ao usucapião.

Em 2001, a administração da Cidade se torna objeto de uma nova política de Estado de gerenciamento do social, que inicia um plano de ação para as cidades do país.

4.2– O Estatuto da Cidade

O Estatuto da cidade, que se enraíza nos artigos constitucionais, depois de passados 13 anos, parece um eco aumentado do que a Constituição disse a respeito da política urbana; é como que o inchaço dos artigos a que nos referimos, tocando notas que compõem uma política de cunho econômico, tratando quase que exclusivamente de questões de propriedade. Contudo, há algumas linhas de fuga a desmancharem o que foi outrora estabelecido, importantes para pensarmos em termos de cidadania, motivo pelo qual será analisada com detalhe a Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade⁴. Há, porém, que se salientar que a temática da propriedade prevalece.

No Parágrafo único do Art. 1º da referida lei lê-se:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece **normas** de ordem pública e interesse social que **regulam o uso da propriedade urbana** em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. [grifos nossos]

O Estatuto da Cidade constitui precisamente um conjunto de normatizações que objetiva regular o uso da propriedade urbana. Quanto ao termo *propriedade urbana*, que designa a forma de tratamento da cidade indica, com efeito, que a lei pretende regulamentar uma propriedade e, além disso, dizer que há a figura do *proprietário urbano*. A cidade, implicitamente, continua pensada, como nos artigos constitucionais, em termos de proprietários, o que dificulta a concepção e o tratamento do público como espaço de invenção coletiva, em detrimento da apropriação privada absoluta, forma dominante de relação social no modo de produção capitalista.

⁴ Esta lei pode ser encontrada, na íntegra e com suas modificações posteriores, no site oficial da Presidência da República, pelo link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Esta foi a referência utilizada neste trabalho.

Embora, no Brasil, o espaço urbano seja tratado como propriedade, tampouco podemos pensar a habitação do homem no mundo como mera questão de possuir um lugar. A simples posse, porventura, permitiria o bem coletivo evocado no referido parágrafo do Estatuto? E quanto aos espaços *sem dono*, não há previsão legal de tratamento para eles? Além disso, qual o plano de governo para quem não é *proprietário*? O governo dos homens regulamenta, sim, a propriedade, tomando-a por relação social fundamental.

Sob este tratamento, o estado de bem-estar social funciona para proprietários urbanos, propicia-lhes um tipo de vida que se afirma na propriedade. Como será possível pensar o bem-estar do sujeito moderno, que está em caminho, é itinerante, nômade, desterritorializando-se sempre e a cada vez com maior velocidade (CARDOSO JR., 2004)? Os espaços de transição, de passagem, de uso coletivo, são impensáveis sob a forma de propriedade. O Estado se mostra incapaz, como sempre o foi, de regulamentar os fluxos, o que acontece no *entre* dos espaços. E a cidade nasce por conta dos fluxos, dos *entrepósitos* comerciais. Será possível, desse modo, que o Estado regule o espaço urbano, pela simples gestão da propriedade?

As práticas governamentais incidem, na verdade, sobre as populações, procurando distribuí-las em espaços onde seja possível conduzi-las, de algum modo. Assim, diz-se no Art. 2º, inciso IV, que um dos objetivos da política urbana é a “distribuição espacial da população”; pergunta recorrente: qual o interesse do Estado em distribuir espacialmente a população? E mais: que tipo de vida é propiciado com essa ou aquela disposição? A partir de tal distribuição desenvolve-se todo um jogo de governo que tem como meta a normatização e a normalização social e que usa como instrumentos os dados estatísticos aferidos por regiões, de acordo com suas concentrações populacionais. A prevenção dos riscos sociais procura, desse modo, normatizar os modos de habitar a cidade e de povoá-la. No mesmo inciso, diz-se que o planejamento da distribuição populacional deve ser feito “de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

Uma das linhas presentes na distribuição espacial é constituída, então, pela inserção da *causa* do meio ambiente nas discussões sobre a cidade que, no Brasil,

é recente. Não havia preocupação semelhante no momento da elaboração da Constituição Federal, quando também não se falava em segurança. A acentuação da gestão do risco torna o discurso da segurança cada vez mais acentuado e nele próprio impera uma preocupação ambiental, já que o mundo se vê ameaçado por catástrofes que poderiam decorrer do próprio avanço tecnológico dos últimos tempos. Falar de cuidado com o meio ambiente num texto que versa sobre a gestão do espaço urbano traz à tona o fato de a cidade se constituir como lugar proeminente de habitação. É como se disséssemos: *o lugar onde vivemos está sendo destruído, precisamos fazer algo*.

Por outro lado, se legislar sobre o meio ambiente, procurando protegê-lo por um aparato legal, pode parecer um avanço, não podemos esquecer que “a produção de subjetividade constitui matéria prima de toda e qualquer produção” (GUATTARI; ROLNIK, 1986, p. 28). Desse modo, haveríamos de questionar o impossível, tentando saber se o texto legal é ressonância de um movimento coletivo que pensa tratar o mundo com mais cuidado por ser o local onde vivemos, ou se se trata simplesmente de inserir um novo mecanismo para gerir os riscos sociais, os quais o Estado teme.

De qualquer forma, uma alternativa não exclui a outra, já que os discursos de prevenção de risco estão incorporados, encarnados nas ONGs, nos movimentos populares e, por que não dizer, nas preocupações cotidianas dos cidadãos. O cuidado com o meio ambiente raramente é visto como prática de amor ao mundo; geralmente ele é envolto por nuvens assombrosas que nos ameaçam de morte caso não preservemos a *natureza*.

Podemos falar mesmo em uma *naturalização do meio ambiente*. Perde-se a perspectiva de processos ambientais para dar ao povo uma noção de preservação que se assemelha a deixar intocável o que a natureza produziu *por si mesma*, como se isso fosse possível. É preciso, ao lado da ecologia verde, uma ecologia cinza (VIRILIO, 1993), inserir no pensamento ecológico alguma proposta real de trabalhar a cidade, e não tratar a natureza como o conjunto de árvores que plantamos para respirarmos melhor. O pensamento de alternativas eficazes, ou mesmo realistas, sobre essa questão, não ressoa no Estatuto da Cidade. Como poderia pensá-lo, falando em termos de propriedade? Propriedade ambiental?

A cidade tratada exclusivamente como propriedade desfavorece iniciativas de responsabilidade pelo mundo e torna ineficaz o pensamento ambiental que, no texto legal, liga-se tão somente a mais um modo de prevenir riscos e preservar a segurança, sem produção alguma de diferença em relação ao texto de 1988.

Do mesmo modo, a participação popular na “gestão democrática da cidade”, como propôs o inciso II do Art. 2º, parece repetir os discursos estatizantes pelos quais são capturadas muitas instituições políticas. Apenas explorando minuciosamente o projeto de lei de cada município em sua construção, seria possível pensar em gestão democrática, através das linhas de fuga produzidas como subversoras do Aparelho sobrecodificante que é o Estado (DELEUZE; GUATTARI, 1997[b]). Assim, não há ingenuidade suficiente para que pensemos que o texto legal, por si, garanta qualquer possibilidade de gestão democrática da cidade.

Ainda no Capítulo I do Estatuto, ao qual estávamos nos referindo, que trata das “Diretrizes Gerais”, lê-se a importância financeira que tem a gestão do espaço urbano. Por exemplo, o inciso IX do Art. 2º prevê a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização”. Pode um povo que paga impostos sobre a propriedade urbana ter que pagar ainda o asfaltamento de suas ruas? O inciso XI do mesmo artigo diz que deve haver a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos”. Voltando ao asfalto, o povo, além de pagar o asfalto (à parte os impostos), terá que restituir ao Poder Público o *benefício* concedido. Aqui, a noção de benefício talvez traduza o que o Estado quer como bem-estar dos cidadãos. Estes *se beneficiam* quando pagam o que o Estado fornece. Trata-se de uma relação comercial, com sobrecodificação dos fluxos monetários, subjetivos. Sobrecodificação é função do Estado.

O que afirmamos acima fica claro no parágrafo 3º do Art. 4º. Este parágrafo está inserido no Capítulo II do Estatuto, tratando dos Instrumentos a serem utilizados na execução da política urbana. Lê-se, na Seção I:

Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de

controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Por algum motivo, o cidadão *não associado*, não pertencente a nenhum movimento legitimado pelo Poder Público, não pode participar dessa discussão sobre o controle social. Não basta querer participar *livremente*: é preciso ser representante de alguém. E o controle social é pensado claramente em termos de fluxo monetário. É ele que vai garantir que a relação custo/benefício seja satisfatória e possibilite a manutenção do Aparelho de Estado, que é quem legitima a participação da população no controle social, em benefício próprio. *Reverberação*.

As seções seguintes do Capítulo II, de II a XII, que constituem a maior parte do documento, tratam exclusivamente de questões de propriedade, funcionando como um caldo constitucional denso: usucapião, IPTU progressivo, desapropriações. Não se fala em cidadania ou em práticas voltadas ao cuidado com o mundo, enquanto espaço comum de habitação... Também não se fala sobre os espaços de circulação, mas tão somente sobre propriedade, modo de tratamento fundamental desse Estatuto que, conforme dissemos, amplia os dispositivos legais da Constituição. A incapacidade, por parte do Estado, de regulamentar os fluxos torna clara a falibilidade da tentativa de legislar sobre a cidade em sua totalidade.

A parte do Estatuto que mais interessa a este trabalho é o Capítulo III, que trata do Plano Diretor. Trata-se de um capítulo muito reduzido. Em seu primeiro artigo, o Art. 39, diz-se que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Isso afirma o Plano Diretor como o principal instrumento da política urbana no Brasil, fazendo a cidade cumprir, supostamente, sua função social.

Supostamente porque todo o poder de elaboração do Plano está a cargo do município e a legislação federal delega ao município a missão de elaborá-lo para que cumpra as funções sociais da cidade. A participação do Governo Federal na confecção dos Planos, até este momento, resume-se à legislação. Por outro lado, não parece possível que a cidade cumpra plenamente sua função social, ou mesmo que possa pensá-la, alheia à região em que o município está inserido, ao Estado ao qual pertence, ao contexto brasileiro.

Desse modo, o poder público municipal, se ficar alheio às relações de vizinhança intermunicipal, pode colocar as funções sociais do espaço urbano em dissonância de características regionais; elevando-se isso a grande escala, a ordenação do município, de que trata a lei, pode se tornar uma desordem nacional, se não forem respeitadas as relações de vizinhança, considerando a multiplicidade de acontecimentos – certamente não restritos ao espaço da municipalidade – que influenciam o que se chama função social.

Esse dispositivo legal, que confere ao município plenos poderes para definir sua função social, pode enfraquecer as relações intermunicipais, se pensarmos o conjunto de um país. A idéia de *planejar* ficaria comprometida se em cada município a lei fosse aplicada rigidamente e as relações de vizinhança ficassem comprometidas ou fossem desconsideradas, a não ser que houvesse também planos diretores regionais, estaduais e federal, levando em conta as relações entre esses municípios em diferentes escalas. Contudo, conforme dissemos, o encargo de elaboração e aplicação dos Planos Diretores é restrito aos municípios e, portanto, aprovada a lei no município, está feito o Plano e ele deve ser executado. Até aqui, sem grande participação do Governo Federal.

No Estatuto coloca-se, também, que o Plano Diretor deve estar previsto no planejamento orçamentário do município, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (Art. 40, parágrafo 2º). É também neste Art. 40 que se garante a participação popular na elaboração do plano, já citada anteriormente, através da realização de audiências públicas e debates com a participação de associações representativas, da publicidade dos documentos produzidos e da garantia de acesso a eles por parte de qualquer interessado. A participação popular é o que pode tornar potente a representatividade do Plano.

No Art. 41 está explicitada a obrigatoriedade do Plano para municípios com mais de 20 mil habitantes, além de outros casos particulares como municípios onde o Estado queira desapropriar áreas, regiões de grande potencial turístico ou de grande influência ambiental. Também está previsto um plano de transporte urbano integrado para municípios com mais de 500 mil habitantes.

O último artigo desse capítulo, o Art. 42 (o capítulo conta com apenas quatro artigos), estabelece o mínimo que deve estar contido no Plano Diretor de cada município:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Este *mínimo* exigido trata das questões de propriedade, que envolvem a posse do território. O artigo 5º, citado no inciso I, trata do aproveitamento do imóvel pelo município no caso de subutilização.

No inciso II, fazendo as citações em minúcias temos: o art. 25 trata do direito de preempção ao Poder Público, ou seja, o município tem preferência caso tenha concorrentes em uma aquisição imobiliária; o art. 28 dispõe que aquele que quiser construir em área onde já foi atingido um coeficiente de aproveitamento básico, a ser definido, deverá oferecer uma contrapartida; o art. 29 vai à mesma direção, permitindo alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiado; o art. 32 trata de operações consorciadas, nas quais o Poder Público pode fazer parcerias “com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”, o que, de alguma maneira, desonera o Poder Público de suas obrigações; por fim, o art. 35 dispõe sobre a transferência do direito de construir, mediante a qual uma Lei municipal autoriza o proprietário de determinado imóvel a construir em local diferente do previsto, quando o lugar previsto oferecer maior benefício ao município.

O mínimo que a legislação federal exige que os municípios disponham em seus planos municipais são as questões de propriedade. Todas as outras questões, como a gestão democrática, a preservação ambiental e o cumprimento de funções

sociais são secundários em relação à propriedade. É isto o fundamental e obrigatório; para além disso, os municípios podem tratar como lhes aprouver. Inclusive o sistema de acompanhamento e controle, previsto no inciso III do Art. 42, está destinado particularmente à propriedade, já que esse é o mínimo: fiscalizar a propriedade, por meio do Estado e da sociedade civil organizada. Portanto, afirma-se a relação entre o Estado e a população através da propriedade. *O mínimo da cidade é a propriedade*, e pensá-la como espaço de convivência entre humanos não se traduz em objetivo fundamental, na Lei.

O capítulo IV, seguinte a este que trata do Plano Diretor, é intitulado “Da gestão democrática da cidade”. Para garantir essa gestão democrática o Art. 43 diz que deverão ser utilizados “órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal”, sem, contudo, deliberar sobre a forma de tais órgãos. De qualquer maneira, trata-se de uma previsão de instrumentos que, mesmo que não estejam contidos no *mínimo* que nos referimos acima, a respeito do Plano Diretor, deixam uma previsão legal de participação popular que, embora não garanta a democracia, pode promover linhas de fuga do instituído pela lei. Assim também, no inciso IV do mesmo artigo prevê-se a “iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. A lei permite que um conjunto de pessoas proponha um projeto de lei que, contudo, só pode ser aprovado com a votação da edilidade. Ou seja, mesmo que haja iniciativa popular em produzir tais projetos, a população não tem autonomia para fazê-los valer. Assim, este artigo legal conta com uma proposta cuja viabilidade de execução é enviesada pelo nosso sistema político que, com seu aparato burocrático, concentra os poderes de legislar e de executar naqueles que foram democraticamente eleitos.

Assim, será nossa democracia uma forma *delegada* de construção do social? Nós delegamos, no Brasil, a democracia àqueles que elegemos, ficando os não-eleitos eximidos do dever e da possibilidade democrática? Nesse caso, se afirmarmos o que questionamos, estaremos dizendo que a democracia brasileira resume-se à eleição. Se, por outro lado, respondermos negativamente ao questionamento, há que se considerar que na previsão legal a participação popular na gestão da cidade encontra-se barrada pelos próprios aparatos legais produzidos para uma denominada gestão democrática. Ficam concentradas as decisões sobre o espaço urbano nas mãos do Executivo municipal e da edilidade, por mais que os

mesmos abram possibilidades ao povo para participar. Para além da participação na construção de projetos, o povo não tem condição constitucional de promover a construção da cidade com autonomia, mas tão somente participar, embora a qualidade dessa participação possa definir decisões; as decisões não estão nas mãos de quem participa, e sim dos poderes constituídos. Para construir a cidade democrática, então, faz-se necessário ir além das leis.

No Art. 44, na mesma direção do anterior, prevê-se a participação popular como condição obrigatória para a aprovação, pela Câmara Municipal, “do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”. Aqui sim a participação popular encontraria mais efeito, já que a administração da cidade é, antes de tudo, econômica. São as destinações orçamentárias que permitirão à cidade projetar-se de acordo com o que se espera dela. Por outro lado, a ressalva que fizemos à questão da *participação* aqui também prevalece. O interesse na aprovação desse tipo de legislação pelas Câmaras municipais é evidente, tanto pela própria Câmara como pelo Executivo e pelo povo. Por isso, pensar em orçamento participativo é pensar em fazer da votação do orçamento um campo de possibilidades em que uma participação efetiva muda os rumos da cidade; dar ao povo voz pode mudar votos na aprovação ou recusa do orçamento e a Câmara, aqui sim, tornar-se caixa de ressonância da população e modo de exercício democrático.

Contudo, conforme dissemos, trata-se da administração financeira da cidade; os modos de habitá-la e produzir nela conexões, ademais, ultrapassam os recursos financeiros empregados. Por outro lado, em locais *duros* como uma discussão orçamentária, pode-se inventar um novo modo de ocupar espaços públicos da cidade e dar a eles outra configuração: a política com participação e, como estratégia, tentar fazer do orçamento um dispositivo para produzir novas formas de convivência que produzam diferença no modo de fazer política, tornando o mundo humano gerido colocando-se em pauta as questões mundanas.

Por fim, o último capítulo desta Lei Federal Nº 10.257, o Capítulo V, traz as disposições gerais, que retornam à questão da propriedade e das tarifas, confirmando o que já dissemos exaustivamente e dando à propriedade o valor central da política urbana no Brasil. Dá também o prazo de cinco anos para a elaboração do Plano Diretor pelos municípios, sem o qual o prefeito incorre em

improbidade administrativa. Publicada em 10 de julho de 2001 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, assinado pelo então secretário-executivo do Ministério da Justiça, Paulo de Tarso Ramos Ribeiro, a lei entrou em vigor noventa dias após sua publicação. No ano de 2001 e no seguinte, quando o presidente da República continuava sendo Fernando Henrique Cardoso, nada houve de concreto, por parte da União, para criar equipamentos federais que auxiliassem na construção dos Planos Diretores ou qualquer outro trabalho específico com as Cidades. Até aí, desde a Constituição, as novidades foram tímidas.

4.3 – O Ministério das Cidades

Em 2003, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve a criação do Ministério das Cidades, que se tornou o executor das políticas públicas federais que dizem respeito às cidades. A criação deste Ministério se efetivou em decorrência do intenso processo de urbanização ocorrido no Brasil e produziu um recorte territorial nas questões da habitação, do transporte e do saneamento básico, tomando o espaço como referência de análise. No site institucional desse Ministério se pode ler que sua missão é “combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte”.⁵ Há uma diferença no modo de tratamento da cidade em relação aos tratamentos anteriores, os quais reforçavam a *propriedade*, para considerar o espaço urbano como local de transformação social.

Segundo este mesmo site, em menos de um século a população urbana passou de 10% para 82% da população nacional. Em tempo relativamente tão pequeno, o que aconteceu foi um inchaço urbano que trouxe consequências, como a multiplicação das favelas, a insuficiência das redes de esgoto e de tratamento de água, a precariedade das condições de transporte coletivo e das vias públicas e toda uma série de problemáticas sociais que decorreram dessa ocupação rápida e desordenada.

⁵ <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades>.

O aumento da ocupação das cidades ecoou nas reivindicações dos movimentos urbanos, especialmente aqueles ligados à questão habitacional; tais movimentos exerceram forte pressão em período eleitoral para que fosse criado o Ministério das Cidades e para que houvesse uma política nacional de desenvolvimento urbano, para evitar que as configurações urbanas vindouras fossem tão precárias e excludentes quanto as de então. Preenchendo uma lacuna histórica no que se refere ao planejamento do espaço urbano, o Ministério desde sua criação vem adotando uma política segundo a qual o investimento e o financiamento necessários à reestruturação das cidades é necessariamente aliado à questão do *como* se fará esse investimento.

A racionalidade governamental, ditada pela distribuição de recursos (racionalidade financeira, própria do liberalismo), procura articular o investimento público integrado à iniciativa privada. De fato, tem sido bastante comum nas cidades brasileiras a política da contrapartida, que funciona sob a bandeira da democracia, quando se trata de uma negociação da quantidade de recursos aplicada pelo governo e pela iniciativa privada.

O Ministério das Cidades é, de alguma forma, a expressão de uma racionalidade governamental que negocia o espaço urbano; suas políticas públicas coadunam-se com o trabalho da iniciativa privada. É, portanto, trabalho participativo. O que delineará se o investimento beneficiará a população decorre justamente de um cálculo do custo x benefício em cada situação particular. Não se trabalha presumindo que o investimento público deve suprir todas as necessidades, às expensas da população. É considerada a realidade presente da iniciativa privada no desenvolvimento urbano que, se faz investimentos em obras públicas ou o contrário, é certo que há o cálculo de contrapartida embutido nessas práticas. Queremos, em outras palavras, dizer aqui que o pensamento maniqueísta Estado-que-deve-ser-provedor/Iniciativa-privada-que-deve-se-suprir não é revelador da realidade contemporânea na gestão do urbano; ao contrário, o espaço urbano é o negociado, é um negócio mundano administrado pelo homem moderno, sob a racionalidade capitalista.

Uma das propostas desse Ministério quando da sua criação, foi a de “subordinar os financiamentos às diretrizes da política de desenvolvimento urbano”⁶, de modo que a influência dos bancos que financiam imóveis fosse minorada. De fato, desde o regime militar até 2002, a política habitacional brasileira era ditada pelos bancos financiadores. A Caixa Econômica Federal, gestora do dinheiro do FGTS, foi responsável por grandes mudanças no cenário urbano nacional, na medida em que o dinheiro do Fundo era administrado de acordo com suas determinações. A primazia dos princípios políticos em detrimento dos bancos financiadores encontra o seu respaldo a partir de 2003, nas políticas de habitação que passam a ter sua ligação maior com o governo federal, não por meio dos bancos, e sim por meio do Ministério.

Isso não quer dizer que a questão não está mais envolvida em um complexo sistema financeiro; apenas o que pode diferir é a tomada de posição, na qual os banqueiros possivelmente têm hoje influência menor do que num passado próximo.

Havia, como no caso da habitação espoliada pelos bancos, muitos casos semelhantes no que se refere ao trânsito e ao saneamento básico; o que queremos destacar, porém, é que o Ministério das Cidades foi a proposta concreta, por parte do poder público, de reunir este conjunto de ações dispersas e transformá-las em um conjunto de ações coerentemente orientadas por uma política nacional a respeito das cidades.

Embora haja muitos interesses envolvidos na criação de um ministério, e dentre eles muitos que poderiam ser contrários à soberania popular, não é menos verdade dizer que a criação do Ministério das Cidades é um acontecimento vinculado a importantes movimentos sociais e a intensas lutas políticas que se registraram por anos a fio na história de nosso país. Os movimentos nacionais por reforma urbana e moradia popular encontraram eco na criação do Ministério, após anos de tentativas de retirar o poder de gerir as cidades das mãos de bancos, especialmente da Caixa Econômica Federal.

Ordenar as cidades com vistas a um desenvolvimento amplamente democrático, no qual a participação popular fosse potente, é o que aqueles que reivindicavam uma política nacional de desenvolvimento urbano queriam ver. O

⁶ <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/historico>, acessado em 13/01/2009.

Plano Diretor tornou-se, nesse ínterim, uma estratégia de ação importante no sentido de corrigir o ordenamento urbano. Na verdade, trata-se de um planejamento que encontrou em 2003 as condições históricas para iniciar sua efetivação: como não foi possível planejar as cidades anteriormente, por falta de apoio político e respaldo legal, debruça-se agora sobre este trabalho, apoiando-se no Ministério criado pelo novo governo.

Os movimentos de contestação reivindicavam há muito uma política urbana. A continuidade da existência de muitos desses movimentos mostra que o trabalho exigido do poder público não tornou plenamente satisfeitas as reivindicações daqueles que batalhavam há anos por políticas urbanas; ao contrário, tais movimentos continuam em atividade, procurando participar das decisões a respeito das cidades brasileiras. Eles procuram fazer das políticas públicas, que servem à manutenção do Estado, uma caixa de ressonância onde seja possível que as reivindicações populares sejam atendidas. De certa forma, quando se coloca o Plano Diretor como construção que exige a participação desses movimentos representativos, podemos dizer que há indícios de algum eco popular aí.

Não havendo nenhuma garantia de permanência desta caixa de ressonância, o exercício político se torna uma produção constante, agenciada com os modos de vida desejados pela população representada por estes movimentos, que tentam fazer novas composições vibrarem nas políticas de Estado, para que este não seja o rebatedor de um acorde só, mas sim da multiplicidade de vozes dos cidadãos.

4.4– A Secretaria Nacional de Programas Urbanos

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), vinculada ao Ministério das Cidades, foi criada para implantar o Estatuto da Cidade, através de ações diretas, como, por exemplo, fomentando a construção dos Planos Diretores. A missão declarada desta secretaria, que se pode ler em sua página institucional na internet, contudo, vai além da simples implementação do Estatuto. Na verdade, ela

lê o Estatuto tendendo a valorizar os avanços democráticos que se podem observar na Lei Federal Nº 10.257. Missão:

Estimular, articular e apoiar uma rede de parceiros, por meio de processos participativos e democráticos, contribuindo para a organização humanizada do espaço urbano, ampliando o acesso sustentável à terra urbanizada e transformando a cultura de exclusão territorial das cidades brasileiras.⁷

Aqui se podem ver mudanças no tratamento da cidade, considerando-a como espaço democrático de construção da cidadania. Abre-se, pois, espaço para pensar em *cidadão*, diferindo do conceito anterior que falava em *proprietários urbanos*. Reivindica-se a transformação de uma cultura de ocupação territorial, excludente, por meio da participação nos processos de gestão do espaço. Do Estatuto da Cidade a essa missão institucional há diferenças que se produziram levando em conta valores democráticos no exercício de governo em questão, que historicamente teve seu alicerce nos movimentos populares e sindicais. Com efeito, se o governo federal não tinha se referido à cidade para muito além da questão da propriedade até 2002, vemos que isso mudou a partir da criação do Ministério das Cidades, pelo presidente Lula. O discurso de governo é diferente, pondo em relevo na Lei de 2001, o que antes aparecia apenas discretamente.

A ação concreta nesse sentido foi a criação de uma série de dispositivos, dentro da própria SNPU, para que as cidades com mais de 20 mil habitantes (cerca de 1700 cidades) fossem atingidas por um trabalho sistemático e concreto. Embora essas cidades representem 22,04 % do número de cidades brasileiras, elas abrigam mais de 80% da população, dados que dão a relevância das políticas desenvolvidas por essa Secretaria. Desse modo, inicialmente foram criadas quatro frentes de trabalho ou modos de ação: 1) o apoio à elaboração dos Planos Diretores; 2) Regularização Fundiária; 3) Reabilitação de Áreas Centrais; 4) Prevenção e Contenção de Riscos Associados a Assentamentos Precários.

⁷ <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/>.

Com isso, os objetivos dessa Secretaria procuraram suprir uma lacuna governamental deixada por governos anteriores e começou-se a utilizar a Lei para *incluir* no espaço urbano diversas camadas da população que ficavam à margem da legalidade. Exemplo disso é a regularização fundiária, que legaliza habitações historicamente irregulares e dá a milhares de pessoas marginalizadas do sistema de habitação a oportunidade de possuírem de fato uma casa, legalmente; a Lei é utilizada, neste empreendimento, como provocadora do bem público. Práticas como essa têm produzido ampliação do acesso a moradias, inclusive dando atenção especial às áreas centrais que estão, em muitas cidades, abandonadas devido ao crescimento periférico desordenado, promovido pela população de baixa renda.

A Secretaria sugere, também, uma mudança na forma de ocupação das regiões centrais, dando o centro à população mais pobre, já que justamente esta existe em maior quantidade e tem menos possibilidades de locomoção, via de regra. Posturas de governo como essa produzem mudanças nas configurações urbanas, especialmente no que diz respeito ao transporte, problema que muito preocupa o homem moderno e que envolve também a questão ambiental, a saúde, os recursos financeiros empregados pelos patrões, como vale-transporte, todo um movimento ecológico, econômico, até mesmo científico. A vida que se propicia ao homem que habita as áreas centrais não é a mesma propiciada aos habitantes da periferia. Por isso, faz diferença planejar *quem deve ficar onde*.

Evidencia-se, no exemplo acima, o quanto a cidade está ligada à produção do homem moderno. Um deslocamento da população pobre para as áreas centrais, como dissemos, é capaz de desarranjar e fazer ruir todo um sistema social. Nesse contexto, a principal política para o município é um Plano que deve ser Participativo. O Plano Diretor ocupa este lugar capaz de reconfigurar todo um sistema social, de acordo com as funções sociais que der à cidade. Trata-se do exercício coletivo de invenção da cidade. De alguma forma, esta é também uma forma de sustentar o governo como possibilidade democrática.

O que passou a ser valorizado na construção dos Planos Diretores, acompanhados de perto pela SNPU, era justamente um exercício da gestão democrática das cidades. Incentivou-se a criação, em cada município, de grupos de estudo e debate sobre os problemas que envolviam a cidade e o modo de planejar

mudanças a serem contempladas no Plano Diretor. Assim, por meio da participação federal na construção dos Planos, os municípios tiveram a oportunidade de repensar os modos de ver a cidade pela óptica de sua função social e como exercício coletivo de construção desse espaço.

É certo que há o favorecimento da construção da cidadania quando a diversidade encontra ocasião para ser observada e experimentada. E dar à cidade sua potência implica o reconhecimento da singularidade que ela comporta, com toda uma série de heterogeneidades e hibridismos funcionando como campo de experiência da vida urbana. Aliás, a vida urbana sem este espírito de diversidade seria enfadonha e tornaria cada estrato social gregário ao convívio de seu próprio grupo. A possibilidade democrática, então, ficaria esmaecida.

Com ações como, por exemplo, a regularização de áreas isoladas e sua consequente integração ao tecido urbano, favorecem-se hibridações que produzem cidades diversificadas. E, embora não haja dispositivos legais que obriguem o governo a fazer isso, nem mesmo no Estatuto da Cidade, a ação da SNPU está focada em coisas como essa que, embora não sejam obrigatórias por lei, fazem que as cidades existam enquanto espaço de experimentação da pluralidade humana.

O dispositivo legal, o Estatuto da Cidade, permaneceu inalterado. Desse modo, o tratamento das cidades dessa ou daquela maneira ficou, quanto à legalidade, a cargo dos gestores municipais e da população atenta à construção dos planos. Podemos supor que em muitos municípios a lei do Plano Diretor Municipal tratou somente do usucapião, direito de preempção e aquelas temáticas obrigatórias, todas referentes ao espaço urbano como propriedade. Ou seja, ativeram-se de modo restrito à Constituição e à sua extensão, no Estatuto, perguntando sempre *de quem é o território*.

Por outro lado, a construção do Plano Diretor em tantos outros municípios se tratou justamente da criação da possibilidade de considerar a cidade como mundo comum em que habitamos e que merece cuidado, fortalecido pelo exercício participativo e democrático, desde a elaboração da principal lei do município até o acompanhamento da sua execução, prevista em cada plano com a criação de conselhos municipais e grupos de análise. Nesse caso, a cidade não é planejada

querendo saber a quem pertence esse ou aquele espaço; a pergunta, aqui, é *como utilizaremos o espaço da cidade?*

Assim, embora haja uma dureza na legislação, a participação popular pode ser reclamada como forma de engendrar novas suavidades e linhas compostas pelo cuidado com o principal espaço de habitação dos brasileiros, as cidades. Em nosso país, são jovens as cidades; o exercício democrático sobre elas é um experimento que dirá da própria possibilidade da democracia, tantas vezes questionada. Em cada cidade onde se deram esses processos engendrados por um *querer um espaço urbano democrático*, haverá um convite para análise das práticas em sua potência de subversão do estabelecido para a invenção de uma cidade que funcione como espaço comum no qual se pretende viver e que se quer legar às gerações futuras.

O cuidado com o mundo, mais do que o medo dos desastres ambientais e do caos do trânsito, pode ser motor de um povo para enfrentar os desafios de construir uma nova cidade sobre edificações que já existem. O investimento, além de financeiro e político, é de vidas que se dispõem a uma nova relação com a política e com a polis, a cidade, através de *corpos politizados*, que se constroem na experimentação do viver em relação com o urbano. É vida que procura interferir nas frequências de administração do urbano, relacionando-se com a gestão dos espaços como exercício coletivo e produção desejante.

O Plano Diretor, quando atende à proposta de mudança de fato, quando a população se faz a pergunta do *como*, foge dos ditos estritos da lei e atravessa a questão da propriedade para dizer dos modos de vida desejados e insere na lei aquilo que antes já era micropolítica, nas conversas com amigos, na reivindicação de esgoto tratado, no protesto contra o aumento da passagem de ônibus. A discussão ganha corpo e vai à Câmara dos Vereadores ressoar e fazer balançar o ambiente pesado da casa de leis. A macropolítica se faz portadora, então, de decisões micropolíticas, sendo este mesmo o exercício e o embate democrático, efeito da produção desejante de um coletivo organizado.

O trabalho da SNPU, no sentido de apoiar movimentos democráticos, deu-se concretamente pela Campanha Plano Diretor Participativo, junto à sociedade civil organizada e às Câmaras Municipais. Em 2007, quando a maioria destes municípios já havia elaborado o Plano, cumprindo o prazo legal que ia até outubro de 2006, a

Campanha tomou materiais de análise oriundos de planos diretores de diversos municípios e iniciou o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana Municipal, que pretende incentivar os munícipes a continuar pensando suas cidades como possibilidade de construção da democracia, mesmo após a aprovação dos Planos Diretores. É nesse sentido que o trabalho da Secretaria está focado: no exercício constante de construção das cidades, como tarefa coletiva.

Antes do início da sistematização das experiências do Plano Diretor, a SNPU lançou a cartilha do Plano Diretor, com orientações e delineamentos que chegaram aos municípios e são expressão da ação política federal em relação às cidades. É esse material que será tomado, agora, como objeto de reflexão. Ele foi distribuído a todos os municípios brasileiros e revela os delineamentos do Governo Federal em relação aos Planos Diretores.

4.5– A cartilha do Plano Diretor Participativo

A cartilha *Plano Diretor Participativo* será tomada como analisadora das práticas governamentais do governo Lula e será vista em sua relação com as práticas governamentais exercidas até então, seja pela Constituição, seja pelo Estatuto da Cidade. A iniciativa do cartógrafo é a de registrar as linhas que compõem a gestão do urbano na contemporaneidade, em um recorte histórico determinado. Isso para que possa pensar *que tipo de vida vibra* nas cidades que estamos construindo.

Assim, as falas do presidente, do ministro e da secretária constituem, da mesma forma que a cartilha como um todo, expressões de acontecimentos que marcam a gestão do urbano na contemporaneidade. Não importa muito, assim, a personalidade, e sim o que se diz sobre o espaço urbano. Como executores de políticas públicas, suas falas serão tomadas como o *modo de fazer* deste governo em relação à gestão urbana.

4.5.1 – O que diz o presidente

O primeiro Ministro das Cidades do Brasil foi Olívio Dutra, que ficou com a pasta até julho de 2005, quando assumiu Márcio Fortes, advogado e diplomata que conta com ampla experiência no serviço público. A secretária nacional de programas urbanos, desde a criação da Secretaria até 2007, foi Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista.

Quando o ministro Márcio Fortes assumiu o cargo, no lugar de Olívio Dutra, quis ter um panorama do trabalho do Ministério das Cidades no Brasil, desde 2003, para tomar pé da situação e também fazer à população brasileira uma espécie de prestação de contas do trabalho do Ministério. Disso resultou a publicação de três livros, todos eles em dezembro de 2005: um sobre o Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2005[a]), um sobre a Regularização Fundiária (BRASIL, 2005[b]) e outro sobre a Reabilitação de Centros Urbanos (BRASIL, 2005[c]). Esses livros foram solicitados por nós através do site do Ministério das Cidades e recebidos em pouco menos de um mês, de forma gratuita e todos eles se referem ao trabalho específico da SNPU.

No volume sobre o Plano Diretor Participativo (BRASIL, 2005[a]), que é o que será utilizado aqui, podemos ter uma amostra dos discursos oficiais a respeito do Plano e de como essa administração federal o agencia. O primeiro conteúdo do livro é uma mensagem do Presidente da República (p. 5-7). Nela, o presidente diz que a “cidade democrática e republicana ainda é privilégio de poucos e um sonho de muitos” (p.5). Por isso, Lula convoca o povo a um mutirão participativo e democrático que tem por fim ampliar a “fronteira da cidadania nacional” (p.6), avançar divisas na construção da cidadania.

Trata-se, pois, no discurso do presidente, de uma questão menos burocrática e legal, e mais de democracia e construção de condições para o direito à cidadania. Este tipo de fala utiliza o Estatuto da Cidade, valorizando nele o que aparece apenas discretamente. O Plano Diretor aqui é visto como “um pacto entre a população e o seu território” (p.6), como uma ferramenta para que o espaço urbano

seja tratado mais do que um aglomerado de propriedades, para se tornar produtor de redes de cidadania.

O Plano Diretor, se conduzido dessa forma pactuada, não seria o simples invólucro das questões de propriedade arregimentando o município. Ao contrário, a questão econômica, inevitavelmente presente, seria conduzida e modelada de acordo com critérios locais específicos, levando em conta o potencial de cada cidade e sua história até o momento. Mais do que a lei em si, haverá no plano o registro de um processo democrático e participativo que buscará preencher uma lacuna histórica na maioria dos municípios brasileiros.

Na mensagem, o presidente diz ainda que planejar as cidades deve levar em conta o processo de segregação urbana, que fez concentrar a população de baixa renda nas periferias e que, na atualidade, tem produzido também um esvaziamento central; que “foge da verdade quem disser que tem uma solução rápida e fulminante para o gigantesco passivo acumulado nesse processo de segregação urbana” (p.7). A criação do Ministério das Cidades foi o que o Executivo Nacional designou coordenar essa arquitetura de segregação, buscando transformá-la por meio de cidades mais democráticas e includentes. O final da mensagem presidencial reforça o que havíamos dito sobre o modo de utilização do Estatuto. Nela, Lula diz que os planos são uma **nova racionalidade governamental**, compartilhada com a sociedade:

O plano diretor participativo é a contrapartida local de uma nova racionalidade que o governo e sociedade estão fazendo acontecer.

Ele valoriza o espaço público; consagra os valores da convivência e concebe o desenvolvimento, e a cidade, como um projeto solidário a ser compartilhado por todos. (p. 7)

O presidente declara, então, que toma o Plano como uma nova racionalidade e explicita um modo de fazer que será pactuado. De fato, com o poderio econômico tão disperso, o governo precisa pactuar para existir. Nas funções de regulador da economia, que lhe deu o liberalismo, a negociação é mesmo a possibilidade de existência de qualquer governo. A questão é: com quem vou

negociar? Aqui está a obscuridade: com a sociedade! E o que é sociedade para cada gestor municipal? Assim, as formas de administração continuam a depender, em muito, de cada município, tal qual foi estabelecido na Constituição Federal, que aqui ressoa.

Acontece que, sendo o Plano Diretor necessariamente construído com participação popular representativa, a sociedade civil organizada constitui-se num meio primordial de ação. As associações de bairro, os líderes comunitários, a comunidade acadêmica... Esses atores convidados à elaboração do Plano fazem que ele, na medida do possível, seja expressão da democracia. O exercício coletivo é o meio pelo qual as linhas democráticas buscam força de expressão.

O que afirma o presidente é tão somente que a nova racionalidade é negociada. O certo é que em cada uma das cidades houve uma negociação, atravessada pela participação popular. Por isso, o Plano Diretor é singular! Nele não estão expressas somente as decisões a respeito disso ou daquilo, mas sua aprovação na Câmara Municipal já tem embutida uma concepção de sociedade. Com quem negociamos esse plano?

Enfim, os valores expressos pelo presidente, como a valorização do espaço público e da convivência, dão sugestões de *com quem* negociar. Quem quis projetar a cidade e quer fazê-la como lugar solidário, deve ter compartilhado a discussão com todos. Se não, ao menos ter dado a oportunidade de discussão a todos. A forma de pactuação pretende ser, então, oferecida ao povo.

4.5.2 – O que diz o ministro

Márcio Fortes, advogado e diplomata, que substituiu Olívio Dutra no Ministério das Cidades, tomou posse em 21 de julho de 2005 e em dezembro desse mesmo ano a publicação do livro “Plano Diretor Participativo” (BRASIL, 2005[a]) já contava com sua apresentação. Nela, Fortes menciona que em 2007, segundo as previsões da ONU, já haveria mais pessoas morando em cidades do que no campo.

Após isso, diz que, “ao romper-se a barreira dos 50% de habitantes nas cidades, a demanda por recursos e serviços aumentará consideravelmente” (p.9).

Ora, não é o rompimento da barreira que fará a diferença. O fato é que o mundo está em um processo de constante urbanização, de modo que o rompimento da barreira dos 50% é apenas mais uma etapa e é evidente que, nesse processo, a demanda de serviços urbanos e recursos que atendam as cidades vai aumentar no ritmo da urbanização.

Afora isso, o Ministro coloca de forma clara o que entende a respeito da política do Plano Diretor, salientando que este momento de planejamento das cidades é decisivo para o crescimento econômico e urbano do Brasil. O objetivo do Plano é encontrar soluções para cidades em crescimento ou que cresceram de maneira desordenada e excludente, penalizando principalmente as pessoas de menor renda (p.9).

Essa cidade desordenada e excludente, como a define o ministro, compõe o retrato geral das cidades brasileiras. Os pobres excluídos e amontoados nas precárias periferias e, em geral, aqueles que têm maior poder aquisitivo ocupando áreas centrais. Contudo, há também que se salientar o abandono de muitas áreas centrais, o qual tem gerado um grande número de moradias ociosas. Os processos de inclusão seriam, pois, remediados por um bom planejamento, nas palavras de Márcio Fortes. Ele toma o planejamento urbano como solução governamental para a cultura de exclusão.

A sucinta apresentação do livro é encerrada dizendo a razão da publicação dos três volumes por meio da SNPU:

Quando decidimos pela publicação dos três livros – Plano Diretor, Regularização Fundiária e Reabilitação de Centros Urbanos – buscamos levar a todas as partes do Brasil as informações sobre esses programas. Ao mesmo tempo fazemos um balanço da atuação do Ministério das Cidades (p.9).

Assim, a cartilha serviu de balanço para o ministro, e tornou-se também importante fonte de informação para todos os interessados que tiveram acesso à publicação e, não menos importante, material fundamental para pesquisas, como esta que apresentamos. Considerando a dificuldade de acesso a materiais sistematizados sobre as cidades brasileiras antes disso, podemos dizer que essa atuação desponta como início de exercício democrático por parte do governo junto à população do Brasil, dando acesso a quem estiver interessado nesta qualidade de informações. A distribuição gratuita da cartilha revela um modo de fazer governo que permite a informação a quem quiser.

4.5.3 – O que diz a secretária

Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista, é referência mundial em estudos sobre a cidade, o que ficou referendado em 2008, quando foi indicada Relatora Internacional do Direito à Moradia Adequada do Conselho de Direitos Humanos da ONU. No Brasil, há muito tempo desenvolve ela o trabalho de consultora em política urbana e habitacional, junto ao Instituto Pólis, de São Paulo, e à comunidade acadêmica latino-americana.

Com larga experiência na elaboração e no estudo de planos diretores, foi devido ao currículo supracitado que Rolnik foi escolhida para o cargo de Secretária Nacional de Programas Urbanos, o qual exerceu até 2007. Raquel faz a introdução do volume sobre o Plano Diretor dizendo que a função da pasta por ela assumida é a de “estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano” (p. 11). Portanto, na visão da secretária, além do planejamento territorial se faz necessário estruturar uma política nacional de gestão do solo. Os pressupostos que baseariam essa política nacional seriam basicamente a ampliação de acesso à terra urbana para a população de baixa renda, pôr fim às dualidades entre “cidade formal e informal; urbanizada e precária; incluída e excluída dos plenos direitos de cidadania” (p. 11), além de superar “o descrédito e a falta de cultura de planejamento das cidades” (p. 11). A secretária lança, portanto, linhas de trabalho inéditas em relação às práticas de governo anteriores, na medida em que

propõe a legalização de territórios urbanos excluídos, com a consequente ampliação do acesso ao espaço urbano legalizado.

Outro foco de trabalho seria o desenvolvimento de ações preventivas para evitar novas situações de cidades em que o exercício da cidadania fique subjugado por falta de planejamento. Aqui podemos notar a inserção da política territorial como um discurso de gestão dos riscos sociais, no qual o Plano Diretor municipal tem papel fundamental. Em cada plano construído idealmente, haveria a marca da prevenção dos riscos:

As ações preventivas abrangeram o fomento à atividade de planejamento municipal – Plano Diretor, planos municipais de **redução de risco** e de reabilitação de áreas consolidadas degradadas ou subutilizadas. (p. 11) [grifos nossos]

Assim, ver o discurso do risco como velado por trás das estratégias de governo já não é mais necessário, pois está dito que uma das funções dessa secretaria governamental é gerir os riscos e fazê-lo através da cidadania. Aqui se coloca mais uma vez a questão de como isso se faz. No parágrafo supracitado se diz da reabilitação de áreas subutilizadas. O *como* isso se faz traduziria, por exemplo, qual o efeito da política na gestão dos riscos sobre uma população. Em cada plano, em cada política municipal haveria, nesse sentido, um modo de gerir os riscos.

Em um país extenso como o Brasil, fica inviável ao chefe de Estado promover uma política total, que lhe permitisse controlar todos os riscos sociais e os modos de vida da população. Desse modo, a prática de gestão dos riscos pulveriza-se nas administrações municipais, que estão mais próximas da vida cotidiana. Isso reafirma a importância dada às cidades na contemporaneidade e, também, a importância dos estudos sobre elas.

Nesse mesmo sentido de gestão dos riscos, a função policial do Estado também se tem pulverizado nas políticas nacionais. Em muitos municípios brasileiros já existem as guardas municipais com funções de polícia, cuja finalidade, apontada

por Rolnik, é “impedir ocupações e uso predatório do solo e do patrimônio cultural e ambiental” (p. 11). Essencialmente nascidas por ocasião da cidade, essas guardas municipais costumam também regular o trânsito; o Estado aparece novamente como regulador de fluxos, sejam eles de transporte, de mercadorias, de pessoas, de produção de subjetividade.

Rolnik encerra a introdução do livro, dizendo da importância de “estimular os municípios e cidadãos a construírem novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, incluídas, redistributivas e sustentáveis” (*Ibidem*). De outra forma, diríamos que a função da política nacional referente às cidades se coloca como missão fomentar uma cultura de planejamento e prevenção de riscos, além de impedir as degradações do patrimônio material de nosso país, através do estímulo às políticas municipais e influenciando também cada cidadão, produção de cidades aliada à produção de subjetividades, como dizia Guattari (1992) que deveria ser feito caso quiséssemos transformar as coisas no mundo contemporâneo.

4.5.4 – O que diz a cartilha

A cartilha, da qual já temos tratado nas falas de Lula, Márcio Fortes e Raquel Rolnik, é relevante para pensarmos o Plano Diretor, pois apresenta um balanço do que o Ministério das Cidades fez desde sua criação até 2005, ano de publicação da cartilha, além de constituir-se num material privilegiado de divulgação a respeito da primeira política federal de desenvolvimento urbano sistematizada.

Utilizando o Estatuto da Cidade como referência, o que podemos ler na cartilha são os modos como este foi tomado, quais forças ganharam relevo, o que foi tomado como valor para sustentar a vida nas cidades. Foram promovidas linhas de fuga do estabelecido, da rigidez que regulamentava, basicamente, a *propriedade da cidade*? O que, por outro lado, permaneceu? Quais as linhas duras permanecem tratando a cidade como propriedade e fazem de seu planejamento objeto de trabalho de profissionais especializados, de caráter mais técnico que participativo?

Nas páginas seguintes, a cartilha “Plano Diretor Participativo” será esmiuçada, de modo a nos levar a uma compreensão geral do que o governo federal propõe a respeito do Plano Diretor dos Municípios. Tomaremos a cartilha como analisadora, capítulo por capítulo; embora este formato possa parecer enfadonho, ele fica mais adequado para a compreensão do tipo *passo-a-passo* que foi adotado na redação do texto oficial. O olhar do cartógrafo nestes *territórios textuais* vai, ao mesmo tempo em que os percorre, fazendo apontamentos que lhe permitem localizar-se em relação ao seu objeto de pesquisa. O ruído provocado pelos passos do cartógrafo, transformado em inserções no texto, ajuda a compor a tessitura que dá singularidade à nossa passagem pelos mesmos territórios.

Cap. 1 – “Cidade é a casa de todos e por todos organizada” (p. 10 – 25).

A cidade ser chamada de casa é sintomático de um modo de pensar pequeno burguês. Contudo, embora haja novas configurações familiares na contemporaneidade, não podemos dizer que o paradigma de família pequeno-burguesa foi quebrado. O trato da cidade como casa desvela as mudanças de uma nova cidade, que não é feita simplesmente para deixar escoar os fluxos, como em sua origem (PEIXOTO, 1988), mas de uma cidade que se torna lugar comum de habitação. No Brasil, essa ocupação da cidade como moradia se dá, como aponta este capítulo, “de forma paradoxal” (BRASIL, 2005[a], p. 13).

O paradoxo é constituído duplamente pelo fato de os empreendimentos imobiliários serem dirigidos à minoria da população, possuidora de maior renda e por seu correlato de que grande parte desses empreendimentos se localiza nas áreas centrais, empreendimentos para pessoas de posses, dando o direito a possuir a cidade àqueles que têm mais dinheiro. Este modo de ação é o que permitiu a exclusão de grande parcela da população do direito à cidade, a morar em locais regularizados, obrigando-a a se refugiar nas periferias tantas vezes precárias e produzindo condições de habitação desfavoráveis ao convívio, ao bem comum, aos equipamentos sociais e ao meio-ambiente. Assim, a possibilidade de construção de um plano diretor por **todos** é uma possibilidade de pôr fim, por meio do planejamento, à cultura de exclusão territorial que tem deixado áreas centrais

ociosas e periferias superlotadas e desprovidas de recursos mínimos de habitação, transporte e saneamento.

Chamar a população para planejar a cidade é uma possibilidade de construção democrática que desconstrói a antiga visão de que o planejamento urbano é trabalho meramente técnico; a orientação atual é para que o trabalho seja participativo. Favorecida a participação popular, mesmo nas questões de propriedade é possível encontrar linhas de fuga, utilizando-se das funções sociais da cidade para decidir a respeito da destinação de suas áreas. É justamente essa forma de uso do Estatuto a que nos referíamos; continuamos, assim, com a questão da utilização, de *como* fazer.

O entendimento dos gestores federais sobre o Estatuto da Cidade é o que vem relatado nas páginas 14 e 15 da Cartilha. Considera-se o Estatuto como uma evolução do que se conseguiu em 1988, quando da Constituição Federal e como um rompimento da consideração do Plano Diretor como instrumento meramente técnico. O plano que ganha relevo é o da participação, da construção da cidade como exercício possível de todos os cidadãos. Viabiliza-se, assim, um modo de vida engajado na produção social e desejante do espaço urbano.

De fato, prevê-se a elaboração do Plano, no Estatuto, como um trabalho político e compartilhado pela sociedade civil, o que reafirma a importância de *como* isso se fará. De qualquer forma, exclui-se a *exclusividade técnica* reinante em muitos planos anteriores ao Estatuto. Diz a cartilha que

Plano Diretor é a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. Mais do que isso, 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 (p. 14).

Podemos dizer que este *pode ser* um processo político de formação de cidadania. Um projeto político certamente o é; mas a questão da cidadania não se

resolve com a simples adoção de uma lei que normatiza modos de planejar a cidade, principalmente quando a obrigação legal se reduz ao trato da propriedade. Contudo, é fato que a previsão de participação popular favorece um exercício de cidadania significativo, na medida em que dá voz ao cidadão comum, habitante do urbano.

Além disso, há que se aproveitar, na construção de cada plano, as funções sociais da cidade; isto se retoma da Constituição e do Estatuto para ser orientação na confecção dos planos: “a propriedade deve cumprir uma função social (...) tem de ser produtiva, socialmente útil, isto é, que garanta o pleno exercício do direito à cidade por todos os seus habitantes” (p. 14). A diferença produzida entre o texto constitucional e o Estatuto, mais ainda para estas indicações, é que antes a função social era definida por um técnico, de acordo com interesses não negociados e, não raro, ditados por especulação imobiliária e interesses meramente financeiros, ligados ao sistema bancário. Agora, cada parte do município será, idealmente, negociada com a população em benefício público, criando funções sociais pactuadas. É o convite para tornar o que antes era objeto de disputa em prática de solidariedade.

Os laços solidários como fundamentos da composição de um plano diretor é o que se pretende ao incentivar a participação efetiva da população na construção de sua casa, como fora dito. Essa casa, para ser de todos, convida a ser construída por todos em uma negociação. Antes já havia negociação, mas agora esta é aberta, com os interesses postos à mesa e a tentativa de alcançar o bem comum. Se levada a cabo, uma construção como essa desarranjaria grande parte dos municípios brasileiros, especialmente dando nova destinação às áreas centrais, consideradas suas funções e as condições de acesso de cada parcela da população a elas.

Tornar “a elaboração do Plano num processo democrático” (p. 15) é a proposta da política pública federal a respeito das cidades, numa tentativa de valorizar o que cada cidade tem de melhor, a começar da potência de seus moradores na participação para a construção da *democracia*. Assim, a negociação, que constitui o próprio exercício de governo, se dá com todos que desejem participar.

Para tanto, três questões são elencadas como comuns a todos os trabalhos de elaboração dos planos diretores, a saber: “moradia popular e regularização fundiária; distribuição de ônus e benefícios do crescimento; e como implementar uma gestão democrática das cidades” (p. 18). Essas questões, elencadas neste capítulo como comuns, não são **legalmente** obrigatórias, portanto denotam a participação da SNPU na interpretação do Estatuto da Cidade, viabilizando outra forma de discutir a lei.

A primeira questão, a da moradia, está inextricavelmente ligada ao modo paradoxal de ocupação das cidades brasileiras, que relegou à periferia a maioria da população e deixou o centro para a minoria. Para falar da vida propiciada, diríamos: os pobres apertados em espaços menores, e a maioria do tecido urbano para as classes mais favorecidas, mais potencialmente *proprietárias*. A questão da moradia periférica exige também processos de regularização fundiária, pois em muitos locais dessas periferias, onde foram construídas habitações, não há escritura nem ao menos infraestrutura básica de saneamento. Promover a ocupação das áreas ociosas centrais consiste em uma forma de minorar a necessidade de regularizar toda a periferia, além de evitar gastos excessivos com saneamento e dar à população mais pobre acessibilidade aos equipamentos sociais. Inverter o espaço destinado a cada parcela da população é uma possibilidade de tratamento a ser pensada em cada Plano, em relação à moradia.

A distribuição dos ônus e benefícios está diretamente ligada à tarifação territorial, cuja figura principal é o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano). Um local da cidade que será destinado à construção de edifícios, por exemplo, deve ter o IPTU aumentado para suprir os gastos que aumentarão para gerenciar o transporte nesta região e para compensar, de algum modo, a valorização que será acarretada à vizinhança. A justa distribuição desses benefícios e ônus é posta em discussão junto à população, que deve se voltar para um linguajar técnico e incomum à vida cotidiana, para que cada cálculo seja fruto do exercício democrático de participação. Assim, torna-se inevitável, nesta linha de planejamento urbano, a inserção do morador, para planejar, em uma espécie de valoração da cidade, quando se dirá, financeiramente, *quanto vale cada parte*. Entra-se, pois, em discussão *quanto vale onde vivo*, e isso traduzido em moeda. Rebate-se a valoração no modo de produção capitalista, sob a égide em que estamos todos.

Por fim, a questão de *como* implementar uma gestão democrática é a diferença que se pretende seja suscitada através da construção de cada Plano Diretor. É o modo democrático que garante o Estado em sua posição, através da reafirmação dos valores que o povo elege como sustentadores da vida urbana. O acompanhamento e a participação permanente da população na gestão da cidade também permitirão a construção de um exercício democrático de cidadania, tornando cada instrumento legal uma forma de expressão das decisões coletivas em benefício público e sustentando o governo. Essa forma de ação traz uma provisoriedade capaz de dar fluidez a projetos políticos endurecidos. Talvez propicie uma gestão urbana mais desejada, devido à provisoriedade iminente.

Deve haver, na prática política cotidiana de gestão da cidade, os fundamentos de uma cidade participativa e democrática, segundo este modo de governar. Ao tratar do Estatuto da Cidade em sua relação com a gestão das cidades, o livro diz que “o Estatuto da Cidade é uma caixa de ferramentas” (p. 19) e as ferramentas contidas nessa caixa dão uma gama tão grande e diferenciada de ações que nenhuma análise pode prescindir dos modos de utilização das ferramentas.

Os instrumentos tributários e jurídicos, por exemplo, que se fazem valer quando se aprova um plano diretor municipal, são os balizadores de uma política que se estenderá por dez anos e necessitará de ampla participação popular para se concretizar. Como cada ferramenta pode dispor de múltiplos usos, o acompanhamento popular é a uma forma de garantia efetiva (e provisória) de que se fará o uso de determinada ferramenta para o bem comum.

Por exemplo, o instrumento do *parcelamento e edificação compulsórios*, previsto no Estatuto e que deve estar contido no Plano Diretor, permite que o Poder Público aumente o IPTU de terrenos subutilizados, até sua possível desapropriação. Isso porque, em tese, com o decorrer do tempo, aquele imóvel subutilizado receberá os benefícios da urbanização e das melhorias locais e não estará cumprindo sua função social, seja ela qual for. Contudo, em determinados municípios todo benefício é pago pelos moradores, desde o asfalto até as ligações de água. Por outro lado, pode ocorrer que haja muitos terrenos subutilizados em determinada região, por motivos diversos como, por exemplo, a própria infraestrutura local que pode não

permitir determinadas instalações. Nesse sentido, urge que a utilização desse instrumento seja amplamente discutida, já que não costuma estar prescrito em textos legais todas as possibilidades que a vida urbana oferece. A aplicação da lei pode, pois, ficar cega se pautada pelo legalismo; se for consoante aos modos de vida comuns, a lei poderá ser utilizada de quantas formas quanto os modos de vida a tornarem possível, criando jurisprudência.

Outro instrumento obrigatório, para dar mais um exemplo, é o *direito de preempção*. Estabelece-se que o Poder Público, no caso de haver concorrência, tem preferência na compra de imóveis. Esse direito pode beneficiar a construção de escolas em locais onde estas forem necessárias, pode levar a melhor distribuição de postos de saúde e creches, beneficiando, assim, o povo. Por outro lado, nada impede que o governo adquira, com preferência, um imóvel em área nobre para abrigar uma de suas secretarias com mais glamour, onerando os cofres públicos e se utilizando desse dispositivo legal em benefício próprio. Esses exemplos, embora simples, esclarecem a mobilidade-fragilidade da lei que, para se fazer democrática, exige participação.

Um Plano Diretor que atendesse aos objetivos propostos pela SNPU teria como resultado fundamental a inclusão territorial, a justiça social e gestão democrática (p. 23). Assim, os pobres teriam assegurado seu acesso à terra bem localizada, primordialmente por meio do investimento nas áreas centrais ociosas, a distribuição dos ônus e bônus do desenvolvimento seria calculada de forma justa, pactuada e a participação popular seria assegurada por meio de dispositivos legais, elaborados com a participação efetiva do povo, e não somente de seus representantes nas câmaras de vereadores e associações de moradores.

O investimento concreto do Ministério das Cidades, para que isso aconteça, se dá por meio de apoio financeiro e técnico aos municípios, não se resumindo o apoio técnico às questões de planejamento como obra do urbanismo e da arquitetura, embora o contemple. Foram também desenvolvidas atividades de apoio técnico no sentido de criar estratégias políticas e jurídicas para uma gestão democrática, elaboração de kits a respeito do Plano Diretor, distribuídos em locais públicos para a população em geral e para lideranças sociais, além da criação de

um “Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo” (p. 20), disponível no site do Ministério desde março de 2005 e constantemente atualizado.

Todos esses esforços nos dão a concepção de um novo governo que quer se sustentar na soberania popular e no exercício participativo como prática de política cotidiana; fazer da participação sua sustentação e possibilidade de governar. Conforme já apontamos, não por se tratar de uma bondade governamental; não é o mérito moral que está em pauta. O que podemos pensar é que talvez essa seja uma das únicas possibilidades de governar um país diverso como o Brasil de forma que o povo fique satisfeito e o modo de governo *prosper*e. Na verdade, o fundamental do planejamento urbano continua nas mãos dos cidadãos que acompanham a política urbana de seus municípios e dos gestores municipais, ou seja, ainda de uma minoria que decide em nome de um coletivo, organizando-o. A política continua tendo participação pequena e imbuída do dever de organizar toda a população em seu território. Quanto mais essa população ajuda a decidir, menos aleatórias são as decisões que a administram. O dito governamental é que

a qualidade dos planos e a sua concretização em cidades mais justas, democráticas e sustentáveis dependerá, logicamente, de cada sociedade, do nível de organização e mobilização da sociedade e das práticas de participação locais. Vai depender do compromisso de cada prefeito, vereador, técnico, procurador, empresário e liderança social. (p. 25)

Neste mundo globalizado, no Brasil hoje se coloca a questão do planejamento local como inerente à vida de seus cidadãos em um regime democrático e como forma de sustentar o Estado. Embora haja a euforia dos grandes mercados e uma esperança de mega revoluções que melhorem a vida do povo, há também uma pequena via despontando para que a vida cotidiana mude, numa nova relação do homem com a cidade, que pode ajudá-lo a construir-se enquanto é planejada.

Cap. 2 – “Apoio técnico e financeiro para planejar toda cidade” (p. 26 – 31).

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, com seus avanços democráticos em relação ao texto constitucional, não evitou que esses mesmos avanços se perdessem por falta de uma política federal que acompanhasse o andamento dos processos democráticos indicados na lei. Por essa razão, justamente, há um vácuo entre os anos de 2001 e 2003, período em que nenhum município brasileiro havia terminado a elaboração de seu primeiro Plano Diretor ou a reestruturação do antigo de acordo com os novos direcionamentos legais.

Com a criação do Ministério das Cidades esta lacuna começa a diminuir, pois, segundo se diz na página 27, o Ministério nasce com a missão de estimular os municípios a “construírem novas práticas de planejamento territorial e de gestão democrática, liberando às cidades recursos financeiros e apoio técnico”, injeção de capital e tecnologia que favoreçam a construção como processo democrático, indicando, dessa forma, o *modo de utilização* do dinheiro. Neste capítulo, o livro esclarece como se dá esse processo.

Embora o Ministério das Cidades tenha sido criado no dia 1º de janeiro de 2003, ou seja, no dia da posse do presidente Lula, o Orçamento que prevê os gastos de cada ministério é aprovado sempre no ano anterior da execução. Desse modo, o orçamento do Ministério das Cidades em 2003 foi, na verdade, uma transferência do que foi aprovado para a extinta Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável, um valor de R\$ 589.547,00 (p. 27). Esse valor foi direcionado ao “Programa Gestão Urbana e Metropolitana”, que já existia antes da criação do Ministério e foi incorporado a ele, permitindo que apenas oito municípios fossem auxiliados na elaboração de seus planos diretores.

Em 2004, já com verba aprovada para si, o Ministério alterou o nome do Programa acima citado para “Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana”, com um enfoque

(...) voltado para a construção de uma nova ordem urbanística, redistributiva e includente, com a incorporação da concepção de processos participativos na elaboração e implementação de Planos Diretores (p. 28).

Nesse ano, com esse novo foco de trabalho, foram beneficiados 56 municípios, em 23 estados, com um total de R\$ 4.849.768,00 investidos, cerca de oito vezes mais do que no ano anterior. Em 2005, foram investidos R\$ 14.302.284,70, beneficiando 143 municípios de 24 estados do Brasil, quase triplicando o valor de 2004. Em 2006, ano de elaboração do livro, os investimentos seguiram os rumos de 2005 (*Ibidem*, p. 28).

Todo este investimento financeiro do governo federal não foi destinado exclusivamente às prefeituras, mas contemplou a capacitação de líderes comunitários, a atividade de ONGs que atuavam de longa data no planejamento urbano, o auxílio a entidades de luta por moradia. A atuação do governo, aqui, se dá de forma delegada, financiando projetos que atendam aos anseios da população, através das ONGs e que, ao mesmo tempo, fortaleçam o modo de gestão governamental. As ONGs funcionaram como braço do Estado, produzindo governamentalidades que lhe sustentassem. Todos os investimentos se voltaram para a elaboração dos Planos Diretores municipais que, de acordo com o objetivo do Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, já em seu processo de construção fortalece os laços democráticos para a gestão das cidades.

Nesse período, partindo de 2003 até 2006, ano em que os municípios atendidos tiveram a obrigatoriedade de aprovação do Plano, de acordo com o que determinou o Estatuto da Cidade, houve movimentação intensa nas cidades brasileiras para desencadear processos de planejamento. Embora seja impossível reordenar toda uma lógica urbanística em pouco tempo, a cultura do planejamento, exercido de forma pactuada, sem desprezar os conhecimentos técnicos, consiste em uma possibilidade de transformação das cidades, na medida em que oferece novos modos de gerir a vida do homem moderno em sua relação com o espaço.

Para começar o trabalho de planejamento, as cidades contaram com um suporte financeiro e técnico. O apoio técnico veio por meio dos investimentos federais localmente, e também através de apoio remoto do próprio governo federal, que colocou à disposição técnicos e consultores treinados pelo Ministério para trabalhar como parceiros institucionais junto à sociedade civil organizada. Municípios que contavam com Conselhos da Cidade foram priorizados, como forma de incentivo à gestão democrática já praticada em alguns lugares do Brasil. As experiências em

Conferências da Cidade também foram valorizadas como momentos importantes para a reflexão sobre o espaço urbano. Porém, essas práticas, que são critérios que indicam a existência de uma gestão democrática, foram utilizadas numa segunda etapa de seleção dos municípios que protocolaram pedidos junto ao Ministério. Na primeira etapa

foram priorizados municípios com taxas de crescimento superiores às médias regionais, os que apresentassem os menores índices de desenvolvimento humano (IDH menos de 0,65); as cidades submetidas a situações de iminente risco ou degradação ambiental (conforme declaração de órgão ambiental estadual ou da Defesa Civil); os inseridos em plano de ação articulados entre vários ministérios (como mesorregiões prioritárias para o desenvolvimento regional, Arco do Desmatamento, etc.). (p. 30)

Foi montada uma operação de emergência, socorrendo primeiramente municípios em situação bastante precária e aqueles cujo crescimento demográfico tem sido muito acelerado, o que pode desarranjar todo o equipamento urbano não planejado. Ressoa nessa prática a biopolítica como modo de gerir a população pelo exercício de governamentalidades que controlam a *vida do povo*, usando como arma de combate a estatística. A medicina também se faz sentir como gestora do homem contemporâneo, incorporada que está à aferição do Índice de Desenvolvimento Humano.

Tais práticas de planejamento são reveladoras dos modos de gestão do homem na contemporaneidade, o qual se inventa na relação com as práticas que atravessam o Estado Moderno, gestor de riscos. Trata-se de políticas territoriais de planejamento urbano que não podem ser impostas pela União, já que sua aprovação e execução dependem das Câmaras Municipais e da sanção dos prefeitos. Assim, mostram-se diversos *níveis* de governamentalidades, cada qual se sustentando em valores atravessados por questões político-partidárias, a serviço da manutenção do Estado. Os benefícios do governo federal foram oferecidos a todas as cidades brasileiras que deveriam construir seu Plano Diretor até 2006, de acordo com os critérios que apontamos.

No governo federal, as práticas de governamentalidade foram oferecidas à discussão e a decisões em nível popular. Em se tratando de modos de gestão, os recursos financeiros aplicados em planejamento são sinalizadores da mudança na cultura de *como* planejar, e da quantidade de *investimento* que isso merece. Não se trata de qualificar se isso é bom ou ruim; tão somente dizemos que o modo de funcionar mudou, tanto no *quem* planeja quanto no *quanto* é investido nisso.

Cap. 3 – “Equilíbrio entre ecologia e economia nas cidades” (p. 32 – 39).

No capítulo 3, bem como nos dois seguintes, a cartilha ilustra com exemplos como estão sendo construídos planos diretores em áreas específicas, como as áreas no entorno de hidrelétricas, municípios tombados pelo patrimônio histórico e estâncias turísticas. O trato dessas questões pode indicar rumos de ação a todos os municípios, conforme discutiremos a seguir.

O título deste capítulo de número 3 nos chamou a atenção: a noção de equilibrar ecologia e economia faz pensar que estas são duas coisas separadas, esferas distintas que, em cada lado da balança, devem ter peso equivalente. Ora, aqui prevalece uma idéia de ecologia desconectada da vida econômica e de uma economia que não entra em relação com a ecologia.

A ecologia não pode mais ser pensada, no contexto atual, como um trabalho de preservar o verde, de evitar que se asfalem ruas para que a água penetre nos lençóis freáticos ou mesmo de ter o foco na região amazônica. Embora tudo isso seja fundamental, a ecologia cinza (VIRILIO, 1993) é mais apropriada a um país com a urbanização com que conta o Brasil. Por isso, além do trabalho verde, há o cinza da construção de galerias de águas pluviais, do tratamento das redes de esgoto, da construção de aterros sanitários etc. Todas essas questões não estão contempladas na cartilha da qual temos falado e dizem de um modo de governar que separa da economia a *natureza* e, dessa forma, separa-nos, também, de dizer da cidade como meio ambiente.

Para que uma cidade seja *sustentável* – termo este que tem sido constantemente usado para indicar que ela durará até outras gerações – não basta plantar árvores ou refazer mata ciliar. A cidade como meio ambiente não pode ser

vista neste capítulo. Não é desenvolvido um pensamento ecológico urbano, integrado às reais necessidades de cada município e de acordo com a capacidade ecológica de cada um.

Construir cidades mais verdes e com rios límpidos atravessando o espaço urbano é uma utopia impregnada por uma forte relação econômico-ecológica. Esta utopia ecológica tem sustentado organizações no mundo inteiro, contratando inúmeros profissionais como força de trabalho. Não estão eles revolucionando o sistema; ao contrário, muitos funcionam para ele, sustentando governamentalidades geridas pelo Estado, quando reclamam direitos inatingíveis no mundo moderno enquanto as cidades são planejadas sem sua participação.

Inclusive, muitas das ONGs que atuam nesse sentido são financiadas pelo governo, o que denota a clara participação no que tem acontecido à ecologia urbana e, ao mesmo tempo, alheamento a isso. Um exemplo disso é a afirmação de que a Amazônia é o *pulmão do mundo*, o que é sustentado também por muitos profissionais, embora tenham estes conhecimento de que são as algas as maiores responsáveis pela transformação de gás carbônico em oxigênio, e não as árvores amazônicas. Não se despreze, por este fato, as riquezas singulares da Amazônia, quanto à sua biodiversidade.

Mas há outras relações entre economia e ecologia; em tempo, não há como deixar de pensar a cidade, de certo modo, como uma ecologia. O que importa é o modo de tratamento dessa ecologia, que sempre estará integrado a um modo econômico de proceder. Para não dizer mais, fato é que a ecologia verde não responde mais às necessidades do Brasil urbanizado. A ecologia do cinza poderia ser feita com bueiros adequados, o cinza dos canos que afastam a rede de esgoto da cidade, dando-lhe tratamento, um cinza que polua menos a atmosfera, sem, de forma alguma, desprezar o verde que refaz a mata ciliar e as árvores que, além de beleza, conferem matéria-prima às indústrias madeireira, de papel e celulose, ao mercado de frutas. Ecologia maquinada à economia e aos modos de vida do povo.

Pois bem, a contribuição que consideramos ter este capítulo para a discussão aqui envolvida é uma contribuição indireta: ao tratar da construção de planos diretores em torno da hidrelétrica de Furnas (MG), que envolve 52 cidades, e de Tucuruí (PA), que envolve sete cidades, a cartilha propõe que os planos destas

cidades sejam construídos “sob a ótica de um consórcio intermunicipal, para trabalhar de forma conjunta as questões comuns e individualmente aquelas que são peculiares a cada um dos municípios” (p. 34).

A exploração da potência das relações de vizinhança é indicada sob uma condição. Nesse caso, a necessidade de relação intermunicipal devido à hidrelétrica. A extensão disso a outros municípios seria exercício criativo de exploração da vizinhança, independentemente do *pretexto* hidrelétrica. Estratégia conjunta de construção, para tratar do que é comum. Poderia dar, por exemplo, aos rios que atravessam várias cidades, um tratamento adequado. Poderia se fazer, num caso como esse, um consórcio intermunicipal para o tratamento do esgoto despejado no rio que corta as cidades.

Uma construção conjunta poderia tornar as cidades integradas em termos de ecologia e economia, talvez mais do que a luta pelas causas ambientalistas. Não se trata, então, de “reforçar a correlação entre o urbano e o ambiental” (p. 38), como propõe o texto. Esta correlação é inevitável, é intrínseca ao fato de a cidade estar no mundo, e o que interessa é *qual* ambiente será planejado: o predominantemente verde ou o possível, com a ecologia cinza.

Cap. 4 – “Foco na identidade cultural” (p. 40 – 43).

Há mais de oitenta municípios brasileiros com patrimônio histórico-cultural tombado, como é o caso de Olinda (PE), Ouro Preto (MG) e Itu (SP). Nesses municípios, o Ministério das Cidades, em parceria com o Ministério da Cultura, o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e a UNESCO, com recursos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), da União, dos estados e municípios, realizou o Programa Monumenta, que tem por objetivo a recuperação, conservação e o desenvolvimento de meios para melhor utilizar o Patrimônio histórico-cultural de nosso país.

Embora o Programa seja voltado a municípios que têm patrimônio tombado, todos os municípios brasileiros têm algum patrimônio histórico-cultural que, mesmo que não seja tombado pelo IPHAN, tem grande importância para a história da cidade e para contextualizá-la em sua região. Os fluxos históricos enredam a cidade em

uma *originalidade*, em uma autenticidade singular. Uma cidade que não se pode ver através de sua produção cultural e de sua história se torna uma cidade empobrecida e cega aos valores que lhe sustentam. Além do que, alheia a si mesmo, pode perder os benefícios que teria se utilizasse adequadamente as possibilidades que oferecem sua diversidade cultural.

O patrimônio cultural de um povo é ingrediente de sua identidade e diversidade cultural. Pode também se tornar um importante fator de desenvolvimento sustentado, de promoção do bem-estar social, de participação e de cidadania (p. 41).

A adequada utilização do patrimônio pelo município, além de favorecer a vida cultural de seus munícipes e, com isso, a história da cidade, pode gerar empregos e renda, sem por isso degradar o patrimônio mas, ao contrário, dando-lhe visibilidade e fluidez por meio de ações culturais. Não raro áreas e/ou obras de valor histórico-cultural são objetos de especulação ou, no avesso, de degradação. É o caso típico de muitas cidades brasileiras que têm um edifício histórico degradado pela ação de pessoas ou pelas contingências do tempo, e/ou são interesse de grandes empresas pela especulação imobiliária. Portanto, os movimentos que propõem a conservação e valorização destes patrimônios ganham força maior através dos incentivos do Programa, que não permitem que as forças contrapostas prevaleçam sustentadas por valores puramente econômicos.

A detecção de qual é o patrimônio histórico municipal constitui um primeiro e grande passo para valorizar a diversidade cultural nacional. Contudo, como no capítulo anterior, nada é citado no texto nesse sentido, dando destaque somente aos municípios que contam com tombamento do IPHAN. De qualquer forma, podemos utilizar o texto de forma a pensar que o patrimônio dos municípios é também território de cidadania que, nos direcionamentos dados pelo Programa Monumenta, tem maior utilidade e valor quando empossado pela população, segundo este governo. Aqui, podemos repetir o jargão utilizado para tratar da ecologia, aplicado a um modo de utilização: tratar o patrimônio de modo *sustentável*, ou seja, imbuí-lo de

cuidado para que ele possa ser utilizado hoje como também pelas gerações futuras. Para isso, faz-se necessário

um conjunto de ações que vão desde as intervenções de conservação e restauro até a implementação de medidas educativas, gerenciais e administrativas, capazes de ampliar o retorno **econômico e social** dos investimentos públicos aplicados na conservação do patrimônio cultural brasileiro. (p. 42) [grifos nossos]

Os principais atores desse processo são “os moradores, comerciantes e os interessados na dinamização econômica, cultural, turística e imobiliária” (p. 42). A participação cidadã, pois, ao mesmo tempo em que cuida de sua cultura, preservando-a e a destinando para gerações futuras, permite que o processo de dar visibilidade a essa riqueza histórica e cultural dinamize a vida da cidade, em seus processos culturais, econômicos, artísticos e muitos outros. O benefício maior em relação a isso é o direito dado aos que nascerão de conhecerem com propriedade o local onde moram, em sua identidade e diversidade, direito de que muitos hoje estão ainda privados, pela ausência de planejamento e ação social e econômica de investimento no capital cultural.

Cap. 5 – “Turismo para o bem de todos” (p. 44 – 47).

A questão do turismo nos municípios brasileiros está diretamente ligada ao seu patrimônio, conforme tratado na seção anterior, ou às suas riquezas naturais. Os municípios brasileiros considerados turísticos, pelo Ministério do Turismo, são obrigados a ter Plano Diretor. Nestes municípios, o turismo pode ser um grande fator de desenvolvimento urbano e econômico, como também pode haver um ônus incomensurável por falta de planejamento e uso inadequado dos equipamentos urbanos. Historicamente, muitos desses municípios “terceirizava integralmente a elaboração dos Planos Diretores municipais” (p. 46). Desse modo, o planejamento meramente técnico provou ser ineficiente, quando alheio à população, pois as funções sociais que os cidadãos quereriam dar à cidade, considerado, inclusive, seu

potencial turístico, ficaram subjugadas aos critérios técnicos que abafaram, em muitos casos, o exercício democrático de cidadania na gestão do território.

Aqui, mais uma vez se pode evocar a questão da *sustentabilidade*: permitir que a utilização do turismo como forma de exploração econômica beneficie a cultura do país e, ao mesmo tempo, permita a continuidade da exploração pelas gerações vindouras, tanto no sentido econômico quanto na exploração da riqueza de potencial turístico oferecido por cada município. A sustentabilidade é uma linha que atravessa, na elaboração dos planos diretores sugerida pela SNPU, as questões do meio-ambiente, do patrimônio histórico-cultural e do turismo. Assim, pensar em sustentabilidade ajuda a entender de que forma se vem querendo planejar os municípios: de forma que durem, que as gerações futuras possam usufruí-lo. Ou seja, está embutido um medo de que o mundo acabe, que não dure e esse medo desperta a necessidade do cuidado para com ele.

Outra via de tratar a questão do turismo, embora não citada na cartilha, é a parceria regional para exploração do potencial turístico, que poderia acontecer por meio de consórcios inter-regionais. Isso exigiria que municípios pensassem conjuntamente em modos de exploração do turismo, com ônus e benefícios pactuados. Enquanto há municípios, especialmente os menores, com grande riqueza natural inexplorada por falta de pessoal especializado nessas práticas, há outros, muitas vezes vizinhos, que dispõem de profissionais que poderiam atuar nessa área e que estão disponíveis. Aproveitar essas oportunidades, existentes em tantos municípios brasileiros, seria de grande valor social.

Como exemplo, a cidade de Marília, onde estamos posicionado, poderia oferecer força de trabalho para explorar regiões da vizinha cidade de Echaporã, com grande potencial turístico, devido às muitas cachoeiras, que está subutilizado. Exemplos como esse se multiplicam pelo Brasil afora, de modo que aproveitá-los como oportunidades poderia transformar os rumos de muitas regiões desse vasto país. Isso através de pequenas ações de planejamento territorial, abrangendo regiões que, de tão pequenas, por vezes desconsideram seu imenso potencial. A importância, pois, do planejamento urbano, não se resume à lei que obriga a tratar das propriedades municipais; ao contrário, pode tornar coletivos muitos benefícios que já são públicos, porém inutilizados. Continua a depender de *como* fazer.

Cap. 6 – “O olhar para a fronteira” (p. 48 – 49).

Neste capítulo, é tratada a questão das cidades que fazem fronteira com outros países. A brevidade no tratamento do assunto é indicativa de quão limitada foi a ação governamental nesse sentido, considerando a imensa extensão territorial brasileira que faz fronteira com diversos países da América Latina. A cada quatro anos se ouve falar dessas regiões fronteiriças, por ocasião das eleições presidenciais, porque tal questão envolve a soberania nacional e os problemas ligados à segurança pública.

Há muitas regiões de fronteira subutilizadas, com uma ínfima densidade demográfica e quase nenhuma estrutura de saneamento básico. Essas regiões se tornam alvo de contrabando, tráfico de armas, de drogas e de pessoas, e dizem da vulnerabilidade nacional, no que diz respeito às forças militares, considerando que a Polícia Federal é ineficiente, por falta de contingente, no patrulhamento das fronteiras. Em casos extremos, tais regiões poderiam colocar em xeque inclusive a soberania nacional, especialmente na região amazônica, alvo de muitos ataques voltados para a exploração de sua biodiversidade.

Desconsiderar questões como essas no planejamento de cidades que fazem fronteira com outros países equivale a ignorar parcialmente a importância da soberania nacional e da segurança pública. A gestão dos riscos sociais, aqui, desaparece, é abandonada, talvez pelo baixo povoamento. As considerações feitas acima não foram sequer citadas neste capítulo. Não há muita população a administrar.

A utilização das áreas fronteiriças para fins diplomáticos e mesmo sua potencialidade sócio-econômica, destacadamente para o comércio internacional, se não consideradas geram um prejuízo social por subutilizar as funções sociais do espaço urbano. Isso é brevemente tratado no capítulo, dizendo que se devem considerar como importantes “a agenda Mercosul e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento regional” (p. 49).

Para os municípios de fronteira, trabalharam juntos o Ministério da Integração e o Ministério das Cidades: “O MI destina recursos e o MCid dá apoio

metodológico e técnico para a elaboração de Planos Diretores” (p. 49). O enfoque do trabalho foi para a integração regional, com o objetivo de favorecer parcerias que potencializassem o que pode ser compartilhado entre os municípios vizinhos dos diferentes países envolvidos.

Em função deste enfoque estratégico e da necessidade de resgate da dívida social com parte desta população, o Governo Federal passou a entender como prioridade a dinamização da economia, o apoio a Arranjos Produtivos Locais, a melhoria de condições de cidadania e incentivo a empreendimentos de pequeno/médio portes na faixa de fronteira (p. 49).

Neste sentido, a política federal para estes municípios é, fundamentalmente, financeira. Este cuidado com o desenvolvimento regional, enfatizado na relação entre municípios de fronteira, não obteve a mesma ênfase no incentivo às parcerias regionais dentro do Brasil mesmo. Ora, tal parceria poderia ser ainda mais potente, considerando que ficam dirimidas dificuldades de câmbio, fiscalização alfandegária e tributação. De fato, tal questão ficou esquecida neste capítulo. A exploração disso pelas políticas federais, juntamente com este impulso de planejamento territorial, que acontece em todo o país, poderia favorecer a integração regional, de acordo com a participação popular em possíveis núcleos regionais de debate das questões urbanas.

Haveria, assim, oportunidade para tratar de coisas como o Turismo, que já citamos anteriormente, as rodovias e estradas, as vocações regionais na questão de emprego, alinhando-as ao investimento em preparo de mão-de-obra e ao oferecimento de cursos acadêmicos para o atendimento da região, entre outras múltiplas possibilidades já existentes ou a serem inventadas coletivamente. Tudo isso de forma pactuada, como propõe o governo federal para que possa governar. Retirar-se-ia a exclusividade da questão regional das dez áreas de fronteira existentes e se levaria aos mais de mil municípios brasileiros que estão obrigados a construir Plano Diretor e, embora não façam fronteira com outros países, têm realidades regionais singulares e que requerem planejamento, potencializando o benefício público *pactuado* em suas respectivas regiões.

Capítulo 7 – “Técnica e conhecimento levados às comunidades” (p. 50 – 51).

Este capítulo, tão breve quanto o anterior, diz ter havido o lançamento de editais, por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão ligado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, que contemplaram 50 propostas de projetos de extensão universitária, em todo o país, voltados à contribuição para o desenvolvimento urbano nacional. No texto, diz-se que essa foi “outra importante iniciativa do Governo Federal (...) para dar suporte à concepção, elaboração, execução, acompanhamento e avaliação de Planos Diretores Participativos” (p. 51). Contudo, nenhum resultado foi citado em relação a esses financiamentos.

A comunidade acadêmica foi envolvida nas discussões sobre a cidade, não somente por seu conhecimento técnico, mas também pelo aporte cultural e de pesquisa que ela pode oferecer. Não foram divulgados, nessa cartilha, por parte do Governo Federal, quais projetos foram beneficiados, onde se situa o seu campo de atuação e quais as estratégias de ação foram utilizadas para atingir os objetivos que propunha o edital. Quais os resultados deste emprego do dinheiro público na gestão das cidades? A linha acadêmica, de alguma forma técnica também, continua a compor a tessitura que enreda o planejamento urbano.

Além do suporte técnico, que anteriormente existia nos municípios que contavam com Plano Diretor, o que a comunidade acadêmica pode oferecer para que a participação popular seja potente? Segundo o texto,

os projetos visam o desenvolvimento de atividades de suporte conceitual e metodológico aos municípios, orientando e fortalecendo a participação popular no planejamento e gestão territorial urbana, de forma integrada com as prefeituras, organizações do terceiro setor e diversos segmentos sociais (p. 51).

A linha tênue que deve prevalecer em processos de *orientação* foi delineada de que forma pela comunidade acadêmica? Destaca-se, neste capítulo, o fato de os

projetos beneficiados se ligarem a diversos setores, conforme indica a citação acima. Não se voltam exclusivamente como apoio ao Poder Público Municipal, mas abrem a discussão da cidade ao terceiro setor e aos demais segmentos sociais, de forma que fica favorecido o processo democrático nas formas que esse governo o concebe e administra.

Cap. 8 – “Experiências pelo Brasil entram em banco de dados” (p. 52 – 72).

O último capítulo do livro ilustra a experiência de várias cidades do Brasil na construção de seus Planos Diretores. O Ministério das Cidades disponibiliza estas experiências em uma página de seu site institucional⁸, a fim de favorecer comparações entre os processos de diferentes cidades, expondo as metodologias utilizadas, os materiais de trabalho e o aparato técnico desenvolvido. Acompanhado disso estão os relatos dos resultados obtidos, os erros cometidos e as conquistas em termos de participação popular. Cada uma das fichas colocada à disposição teve o objetivo de retratar o processo de

mobilização, participação, capacitação, debates e pactuação das propostas de planejamento e gestão territorial a partir de leituras técnicas e comunitárias sobre as potencialidades e problemas de cada realidade local (p. 53).

Os exemplos apresentados foram escolhidos por uma equipe técnica do Ministério das Cidades por serem considerados relevantes para grande número de outras cidades se basearem na elaboração de seus planos. Por outro lado, esse auxílio comporta o perigo de abandono da singularidade da realidade de cada cidade em benefício da facilidade de copiar exemplos semelhantes. Essa afirmação é válida considerando-se o passivo existente de cópias de Planos Diretores Municipais ocorridos frequentemente no Brasil.

Considerar os exemplos em termos de como foi mobilizada a população, contudo, pode ser importante ferramenta para o exercício de governo em questão,

⁸ Através do link www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo.

que propõe a participação como modo de ser cidadão. É o caso de cidades que utilizaram programas de rádio para convocar a população a participar da elaboração do plano. Se as praças e os locais públicos não são mais locais de encontro, em dada realidade, ainda há a possibilidade do encontro virtual intermediado por um locutor ou radialista. Se favorecer o encontro das pessoas, torna-se o rádio instrumento de gestão urbana *nessa* democracia. Por este meio a população de Lagoa Seca, na Paraíba, (p. 58) chegou ao debate público, bem como Nova Friburgo, no Rio de Janeiro (p. 64).

Duas cidades ganharam destaque, entre as diversas cidades relatadas: Santo André, na grande São Paulo, e Fortaleza, no Ceará. Nesta última, a população mobilizada exigia da prefeitura que fosse reconhecido o direito da participação popular na construção do Plano, que estava sendo negado pelo Poder Público. Não sendo possível acordo, essa luta foi vencida pelo povo “acionando as instâncias estaduais e Federal do Ministério Público” (p. 56). Após a vitória, que se deu por via judicial, cerca de 2000 pessoas participaram do processo de elaboração do Plano, um número recorde. Neste exercício, que foi um fortalecimento da experiência democrática, as “propostas questionáveis do Plano Diretor” (p. 56), cederam lugar ao desejo inquestionável dos moradores de Fortaleza.

No caso de Santo André, no ABC Paulista, a elaboração do Plano Diretor foi iniciada antecipadamente, pois de longa data a cidade era discutida com diversos segmentos sociais. O Congresso da Cidade era prática comum, e nele “o diálogo com a sociedade propiciou fazer o processo participativo que culminasse na pactuação de propostas com diferentes setores da comunidade” (p. 54), de modo que Santo André não encontra grandes dificuldades para pensar na gestão do espaço urbano, por sua experiência acumulada e grande debate público.

Assim, podemos ver que os modos de governo se dão enredados com a produção desejante do povo, que cria real-social. O governo propõe modos de vida, e as vidas *vibram ou não* nos modos propostos.

Diversos outros exemplos foram descritos, apontando sempre o Plano Diretor como o instrumento de política territorial que dinamiza os processos de gestão urbana em benefício público. Por outro lado, sem a participação popular, conforme já dito anteriormente, a lei é morta, de acordo com a governamentalidade

proposta. Isto está expresso no texto da cartilha oficial quando diz, com outras palavras, que “se o processo for democrático, a lei pega” (p. 55). Estes processos, segundo as indicações da cartilha, são favorecidos quando a sociedade está organizada em associações de moradores, quando há interesse por parte de movimentos pela reforma urbana e habitação, educadores, empresários, lideranças sociais. De forma alguma, porém, o processo democrático de gestão da cidade deveria ser deixado de lado quando não há esse interesse. Ao contrário, nesses casos o desafio maior seria convencer a população da necessidade de dar rumos ao lugar onde mora, promover conexões, inventar a cidade de forma pactuada. Isso promoveria um “ponto de mutação na cultura política do município” (p. 61).

Comumente, as pessoas concebem a política como algo distante da realidade cotidiana. Isso pela prática histórica de abafamento da vontade popular, do benefício público e dos processos democráticos. Política de interesses pessoais, de lobistas e de grandes grupos econômicos que fazem da cidade objeto de especulação e fonte de lucros, aproveitando-se de suas deficiências e misérias. A corrupção dos governantes deu crédito a essa visão popular sobre a política; contudo, a participação popular sendo favorecida desmonta possibilidades de mudança, não ingênuas, mas alicerçadas na solidez da lei mais importante no que se refere à gestão da cidade. A participação popular poderia favorecer a força das ações conjuntas, num *modo de fazer* política que funciona por contágio, atravessado por desejos produzidos no encontro da coletividade que se reúne para discutir sobre a cidade.

O desafio maior do governante afinado aos princípios desta proposta de democracia se torna “implantar a participação e superar a resistência da comunidade” (p. 63), que pode estar desgastada por ver as grandes questões serem discutidas a portas fechadas, interrompendo a possibilidade do povo de intervir nos rumos dados ao seu local de habitação e convívio. Sob o argumento de não ter conhecimento técnico, a cidade foi administrada por muitos anos e sob aparato legal pelo interesse de pequenos grupos em detrimento da multidão. Agora, com a exigência de participação efetiva da população, por meio de representantes de segmentos sociais diversos, vislumbra-se oportunidade singular de tornar as cidades mais afeitas aos rumos que o cidadão comum – que anda pelas ruas, paga impostos e constrói sua casa – quer para a cidade.

Tira-dúvidas sobre o Plano Diretor Participativo (p. 73 – 76).

Estas últimas páginas do livro são dedicadas a responder 39 perguntas que o leitor possivelmente faria, dando acesso rápido ao conteúdo apresentado, porém de forma sucinta. O destaque fica apenas por conta de uma nova definição de Plano Diretor, em resposta à pergunta de número 1, qual seja, “O que é o Plano Diretor Participativo?” (p. 73). Na resposta é a primeira vez, nesta publicação, que se faz referência ao trabalho, considerando importante que o local de trabalho seja digno. A resposta de número 1 é, na íntegra:

É um instrumento para garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. O Plano Diretor é uma lei em que vai estar registrada a melhor forma de ocupar o território do município, o destino de cada parcela do território, para garantir que o interesse coletivo prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupo. Como diz a Constituição Federal (art. 182), é o instrumento básico da política urbana do município (p. 73).

Na resposta acima há uma indicação de finalidade: *para garantir que o interesse coletivo prevaleça*. No entanto, não há garantias além do exercício político cotidiano, com intensa participação popular. A simples aprovação do Plano não garante. A definição das funções sociais da cidade, promovida na elaboração do Plano, deve contemplar todo o modo de ação do Poder Público no município, especialmente levando em conta que as leis referentes ao Orçamento e o Plano Plurianual devem estar direcionadas à concretização e implementação do que foi pactuado com a sociedade. No próprio Plano Diretor deve haver uma previsão de como isso será feito, assegurando que o prefeito, em sua gestão, “integre as diversas ações municipais no território e assegure o processo participativo na concretização e fiscalização do Plano” (p. 76).

Produzir com a população tal possibilidade de acompanhamento, munindo-a de diversos instrumentos para que se informe, constitui um modo de concretizar a democracia proposta para a gestão da cidade e do dinheiro público, prática essa que

vem sendo chamada de Orçamento Participativo. Nas cidades que não adotavam a prática de discutir o Orçamento com a sociedade, mas que estão obrigadas à construção do Plano Diretor, a discussão participativa do Orçamento se torna inevitável para garantir que o processo de gerir a cidade atenda às determinações federais, sem deixar de considerar as funções sociais que a cidade possui e/ou que foram pactuadas coletivamente.

Em todos os planos deveriam ser garantidas audiências públicas amplamente divulgadas. Caso isso não tenha acontecido, o prefeito pode incorrer em improbidade administrativa, de acordo com o que dispõe o Estatuto da Cidade em seu artigo 52. Além disso, a população pode se organizar e acionar mecanismos jurídicos, como o Ministério Público, para que seja garantida a participação popular na elaboração do Plano.

Por outro lado, embora os munícipes possam recorrer a vias judiciais para assegurarem seu direito de participar, a indicação é que se favoreça o desenvolvimento de uma cultura de participação na gestão da cidade, de modo que aqueles que são eleitos se tornem de fato representantes, gestores do que é público e não sejam elemento de apropriação dos grandes conglomerados financeiros ou dos interesses de uma minoria. Para que o plano seja de fato construído de acordo com essa democracia, “os principais instrumentos são a vontade política dos governantes e a capacidade de mobilização da comunidade para garantir os interesses coletivos” (p. 75).

A cartilha é encerrada com Anexos (p. 77 – 85) contendo o Estatuto da Cidade e algumas resoluções do Conselho das Cidades, das quais trataremos a seguir. Nas páginas 86 – 92 estão relacionados os municípios que estavam obrigados a fazer o Plano até outubro de 2006, indicando quais receberam recursos federais para fazê-lo. A importância de explorar essa cartilha publicada pelo Ministério das Cidades está no fato de que nela está expresso o que está sendo a política urbana nacional, desenvolvida pelo Ministério das Cidades. Podemos perceber, em sua análise, as diferenças em relação ao Estatuto da Cidade e novos modos de tratar a cidade como espaço de construção coletiva e os modos de vida propostos, através desse modo de governar. Por outro lado, também se pode perceber que nesse processo há vários aspectos que poderiam ser potencializados

por grande número de municípios, e não ganharam destaque no livro, especialmente no que se refere às relações de vizinhança e ao compartilhamento da gestão urbana entre municípios.

As orientações contidas nesta publicação serviram de base para que os municípios construíssem seus planos diretores, de modo que a leitura de um Plano Diretor municipal pode ser vista a contrapelo quando confrontada com essas balizas federais. Daremos lugar, agora, a algumas considerações sobre o Conselho das Cidades.

4.6– O Conselho das Cidades

Em abril de 2004, em decorrência da 1ª Conferência Nacional das Cidades, foi criado, por decreto presidencial, o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão de acompanhamento e avaliação da política urbana nacional. Começa-se a agir politicamente, de modo específico no desenvolvimento urbano, em termos de Brasil, somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade e, posteriormente, com a MP 2220, de 04 de setembro de 2001, que cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e *dá outras providências*⁹. Contudo, aqui a participação popular e a valorização da gestão democrática ainda são limitadas, de modo que nesta MP as *outras providências* dizem respeito à propriedade, mais especificamente volta a tratar do usucapião, estendendo-o aos casos de ocupação de imóveis públicos. Ressoa aqui a política urbana existente desde a Constituição e que prevalece na Lei Federal Nº 10.257, a propriedade como tônica, como fundamento da ocupação urbana, desconsiderada a função social dos espaços.

Com a criação do ConCidades, denominou-se a ação política federal no espaço urbano como Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a qual passou a ser objeto de discussão do Conselho, que é composto por 86 membros titulares, sendo 60% da sociedade civil organizada e 40% do Poder Público. A composição do Conselho reflete a diversidade nacional, por haver nele

⁹ Esta Medida Provisória foi obtida pelo site oficial da Presidência da República, através do link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm.

representantes de movimentos populares, universidades, empresários, classes de trabalhadores, sindicatos, associações de profissionais e ONGs, além do Poder Público. Embora não tenha a atribuição de legislar, o ConCidades pode emitir resoluções que orientem as ações governamentais, tornando-se uma caixa de ressonância potente da sociedade que renova o modo de gerir o que é público no Brasil, fazendo diálogo constante com a população, por meio de seus representantes.

A criação do ConCidades pode ser vista no conjunto do que veio fazendo o governo Lula desde sua posse, dia mesmo em que criou o Ministério das Cidades. Segundo o ministro Márcio Fortes

a democracia muda de qualidade quando o Poder Público se une à experiência acumulada da sociedade organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas (BRASIL, 2006, p.5).

Esta proposta de fazer da política urbana um exercício democrático, se abraçada pelos municípios e cidadãos, oferece condições de dar ao Brasil cidades sustentáveis e includentes, provendo seus habitantes de condições para a construção de cidadania. Essas diretrizes foram apontadas na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2004, reforçando a participação popular e a importância do controle social. Este controle social evocado é o resultado da participação popular para a construção da gestão democrática da cidade. É um controle por vontade, e não por aprisionamento, uma forma de converter a própria idéia de controle em liberdade, em conhecimento que permite saber o que está acontecendo com o que é público e ver se os rumos que as políticas públicas estão lhe dando correspondem ao que foi pactuado com o povo. De todo modo, por se tratar de jogos de forças, continuamos *sem garantias*.

A 2ª Conferência das Cidades, ocorrida em 2006, reforçou os princípios democráticos da gestão urbana e aliou-a à necessidade de tratar o campo como parte da cidade a ser planejada. A conferência foi considerada um “espaço de pactuação” (*Ibidem*, p. 14) que deveria fazer ressoar suas decisões no ConCidades

e, conseqüentemente, na PNDU. Nesta Conferência também foi discutida a estruturação do ConCidades, aperfeiçoando-o, e dando-lhe, entre outras atribuições, a que consta no inciso X do artigo 3º do Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006¹⁰, qual seja,

estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos **mecanismos de participação e controle social**, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados estaduais, regionais e municipais, visando a fortalecer o desenvolvimento urbano sustentável [grifos nossos].

Com essas considerações os municípios foram incentivados a criar seus próprios conselhos municipais da cidade e a organizar conferências municipais e fóruns que debatam a questão da reforma urbana e do Plano Diretor Participativo como exercício de gestão democrática. Embora não tenham força de lei, conforme já dito, as resoluções do Conselho das Cidades refletem o intenso debate ocorrido nas Conferências da Cidade, defendendo, além da participação popular na gestão democrática, a potencialização das funções sociais da cidade, de modo a oferecer espaços coletivos que permitam o acesso de todos aos equipamentos urbanos de forma democrática, cuidando do transporte e da mobilidade, do patrimônio histórico-cultural, do meio ambiente e do saneamento básico.

A proposição de uma cidade mais solidária, enfim, é o resultado a que têm chegado aqueles que estão envolvidos na gestão urbana e têm o desejo de modificar o local onde vivem para tornar incluídos os espaços públicos; nesses espaços, que são de todos, o cuidado consigo e com o outro são instrumentos para que o exercício solidário sobre a cidade a torne lugar possível da vida em potência de invenção. O que se propôs até aqui, no Brasil, foi além das leis; as maiores modificações não têm a força de lei, e sim a força do acordo mútuo entre os homens de que é possível construir algo novo para se viver e que esse algo novo pode ser singularmente humano.

¹⁰ Este Decreto foi obtido pelo site oficial da Presidência da República, através do link http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm.

*“Quem domina a si mesmo vale mais
que o conquistador de cidades”
(Provérbios 16, 32b)*

CONSIDERAÇÕES EFÊMERAS

As cidades brasileiras são jovens. Os modos de gestão do urbano foi o que quisemos destacar através desta cartografia, relacionando-os à produção do sujeito contemporâneo.

A política federal a respeito das cidades foi analisada em três momentos distintos: a época da Constituição Federal, promulgada em 1988; 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade; o governo Lula, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades e o incentivo à elaboração de Planos Diretores.

Partindo desses três momentos, foram feitos dois recortes, quanto ao tratamento do espaço urbano: no primeiro, a cidade era tratada como propriedade. Essa visão da cidade com seus *donos* é o que analisamos através do texto constitucional, nos capítulos que tratam da política urbana e no Estatuto da Cidade, que amplia os sons produzidos em 1988.

Tomar a cidade como propriedade enseja um tipo de relação do sujeito com o espaço urbano de ordem *financeira*. O cidadão, nesse sentido, é caracterizado por sua posse de território e fica em relação comercial com o mundo onde mora. As regulamentações empregadas para que o cidadão habite o espaço giram em torno de questões como o usucapião, o IPTU, as desapropriações e a distribuição de ônus e benefícios. Assim, as relações que ganham visibilidade são as que envolvem diretamente os recursos financeiros na administração do espaço. Sob o modo de produção capitalista, este sujeito contemporâneo se produz nas linhas que tecem este modo, por fluxos de moeda aliados a espaços de habitação.

Num segundo recorte, produzido a partir de 2003, com novas práticas governamentais, a gestão do espaço urbano se propõe a ser pactuada com a população, por meio da construção de Planos Diretores municipais de forma participativa. Nesse momento, foi posta em análise a cartilha “Plano Diretor Participativo”, distribuída pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Sob a bandeira da democracia, esses Planos se propuseram a construir cidades includentes e redistributivas, fazendo o espaço urbano cumprir suas funções sociais e promover cidadania. Essa participação evocada é o que sustenta o governo que toma posse em 2003, permite a manutenção do Estado, operando também no modo de produção capitalista, mas agora administrando, além do capital, a população. Quer-se favorecer, aqui, a construção da cidade de forma que seja sustentável, que dure para as gerações vindouras, através dos processos de planejamento. A vida que vibra nesse modo de operar do governo é a vida *interessada* em gerir a cidade, participando das políticas públicas que sustentam o Estado.

Em ambos os recortes, a cidade em que se vive é herdeira da burguesia, a qual inventa as cidades para servir aos fluxos de comércio, de pessoas, de veículos, de produção. O mesmo veio histórico que deu início à construção das cidades modernas, com o fim do feudalismo, foi o que ensejou a construção de vidas no espaço privado, individual. A privatização do viver, ocorrida na modernidade, é também considerada como algo que enfraqueceu a relação do homem com o espaço. Se antes o homem era definido por sua relação com a terra, contemporaneamente há uma gama de discursos, especialmente aqueles atrelados à medicina, que fazem o homem definir-se por sua relação consigo mesmo, de maneira individual.

A potência da coletividade, da abertura à vida para além da pessoalidade, pode ser oferecida por um cidade construída enquanto prática balizada no paradigma ético-estético-político, que toma a vida como valor a ser sustentado. O que fizemos, neste trabalho, foi dar visibilidade às forças com que nos deparamos em nossas jornadas. Forças que, enquanto fortalecem determinados modos de viver, enfraquecem outros.

Sabemos que depende dos movimentos das forças sociais envolvidas, o fortalecimento ou o enfraquecimento das práticas; daí sua descontinuidade, porque são forças de uma certa qualidade, que vão dando forma ao veio histórico que chama nossa atenção. (MUYLEAERT, 2000[b], p. 51).

Não se tratou, pois, de dizer que as práticas sobre a cidade foram boas ou ruins, mas de dar expressão ao que atravessa sua construção, em cada modo de governo proposto, no período analisado. O sujeito moderno, eminentemente urbano, tem sua vida composta por veios históricos urbanos e se inventa na relação com o espaço da cidade, de forma que a gestão das cidades implica modos de vida diversos, atravessados pela gestão desses espaços.

O processo de reurbanização disparado através da implementação dos Planos Diretores foi considerado, aqui, um meio de problematizar a constituição do sujeito moderno, os modos de se inventar do ser humano. O Brasil se tornou um imenso observatório das práticas de gestão da cidade, em suas diversas regiões e nos mais variados tipos de municípios. Tomar a gestão dos municípios brasileiros como analisadoras dos modos de invenção do sujeito é uma conexão potente na

medida em que o sujeito contemporâneo, *cidadão*, é capaz de inventar a sua vida nos circuitos urbanos, nos espaços e nos fluxos da cidade.

Esse sujeito traz marcas da Revolução Industrial, da reurbanização européia, da redemocratização do Brasil. A história compondo as geografias de si e as geografias da cidade como institucionalização da civilidade, dos modos de habitar a cidade. Maquinação de si com o espaço, não mais em relação com o trabalho desenvolvido na terra, como era essencialmente no feudalismo. No modo capitalista, o homem é maquinado na relação com sua propriedade e com os modos de habitá-la e, recentemente, com os modos de participar de sua gestão.

São práticas de governo diferenciadas que sustentam o mesmo Estado no poder, sob a égide do capital. As diferenças nas governamentalidades foram vistas produzindo efeitos nos modos de produção de subjetividade, nas maneiras de promover a invenção de si.

A despeito de não podermos afirmar que, ao empossar o cidadão da capacidade de gestão da cidade, ele ficaria menos propenso à construção de si enquanto individualidade, explanamos o reconhecimento de que há mudança no modo de gestão do homem, quando se mudam as práticas em relação à cidade. Colocamos isso como problema, mas

colocar o problema não é simplesmente descobrir, é inventar. A descoberta incide sobre o que já existe, atualmente ou virtualmente; portanto, cedo ou tarde ela seguramente vem. A invenção dá ao ser o que não era, podendo nunca ter vindo (DELEUZE, 1999, p. 09).

Nesse sentido, a posição do cartógrafo foi a de quem sente, foi a de quem foi afetado pelos movimentos de reforma urbana e de gestão da cidade, enquanto se implicavam em modos de invenção do sujeito. Por isso, a posição foi parcial, localizada, e caminhou *inventando o que via*, para descrever, fornecendo matéria de expressão aos veios históricos analisados.

No primeiro recorte, o sujeito produzido na relação com a cidade é, conforme dissemos, fundamentalmente o *proprietário*. No segundo recorte, o sujeito que se quer é o *gestor*. Assim, o primeiro alimenta a máquina de produção capitalística, e o segundo, a política participativa que sustenta o governo *democrático*.

Não que haja esses dois tipos de sujeitos *puros*. Se colocamos dessa maneira foi apenas para gerar visibilidade, dar relevo às forças que estão em jogo, em cada momento. Em ambos os casos, é este sujeito efeito do liberalismo que tornou a propriedade privada como valor fundamental. Assim, tanto o *proprietário* quanto o *gestor* vivem de acordo com este modo de fazer política, *concordam* com ele na medida em que o afirmam com seus modos de viver.

A diferença produzida nos modos de sustentar o Estado expressa os modos de governar, em cada momento. A administração da cidade, com a invenção de novos espaços, inventa novos modos de ser da humanidade, atrelados às governamentalidades.

Este trabalho não pretendeu nenhuma forma de intervenção, nem mesmo de avaliação deste ou daquele governo. Quis somente dar expressão às formas de gerir a cidade como maneiras de produzir a vida do homem, na relação com o espaço urbano. O desejo do cartógrafo, que é o de viver entre os homens e dar expressão aos movimentos desejantes, se cumpre à medida que, dando visibilidade ao que

encontra nos territórios percorridos, permite a invenção de algo novo com as matérias de que dispõe. Cumpre seus objetivos na medida em que faz crer que “a invenção não é prerrogativa dos grandes gênios, nem monopólio da indústria ou da ciência, ela é a potência do homem comum” (PELBART, 2003[a], p. 23).

As latitudes e longitudes que compuseram essa cartografia ficaram, em alguma medida, registrados no corpo do cartógrafo, de maneira indiscutível e singular. Como *homem entre os homens*, o tratamento das coisas mundanas se deu pela perspectiva de quem se deixa atravessar pelos movimentos do desejo e, assim, se oferece como instrumento de modificação do mundo e de si mesmo, ao ritmo em que lhe afeta a diferença.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDT, H. *Entre o passado e o futuro*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

_____. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BAUMAN, Z. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BENJAMIM, W. *Rua de mão única*. v. II. São Paulo: Brasiliense, 1987. (Obras escolhidas).

_____. *Charles Baudelaire: um lírico no auge do capitalismo*. 2ª ed. v. III. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Obras escolhidas).

BERGER, E. Apresentação do livro da “Equipe de acompanhantes terapêuticos do Hospital-Dia A Casa” (Org.) *Crise e cidade. Acompanhamento terapêutico*. São Paulo: Educ, 1997. p 07-10.

BIRMAN, J. Entre o gozo cibernético e a intensidade ainda possível. Sobre *Denise está chamando*, de Hal Salwen. In: _____. *Estilo e modernidade em psicanálise*. São Paulo: Ed. 34, 1997. p. 211-233.

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, dezembro de 2005[a] – 92 p.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Regularização Fundiária*. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos de Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005[b] – 84 p.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Reabilitação de Centros Urbanos*. Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Renato Balbim – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005[c] – 84 p.

_____. Ministério das Cidades. *Conselho das Cidades*: Um exercício de gestão democrática. Coordenação Geral de Grazia de Grazia e Carla Fernanda Silva – Brasília: Ministério das Cidades, 2006 – 40 p.

CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARDOSO JR, H. R. Nomadismo e “nomadologia” para subjetividades contemporâneas, segundo Deleuze e Guattari. In: FRANÇA, S. A. M. et alli. *Estratégias de controle social*. São Paulo: Arte e Ciência, 2004.

CASTEL, R. *A gestão dos riscos: da antipsiquiatria à pós-psicanálise*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1987.

CHAUÍ, M. *Cultura e democracia*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1989.

COSTA, J. F. *Razões públicas, emoções privadas*. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

_____. A ansiedade da opulência. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19, mar. 2000[a]. Caderno mais! p. 19.

_____. A ética democrática e seus inimigos: o lado privado da violência pública. In: ROITMAN, A. (org.). *O desafio ético*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000[b], p. 79-92.

DELEUZE, G. *Conversações: 1972-1990*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

_____. *Crítica e Clínica*. São Paulo: Ed. 34, 1997.

_____. *Bergsonismo*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. *O Anti-Édipo: Capitalismo e esquizofrenia*. Lisboa: Assírio & Alvim, 1996.

_____. *Mil Platôs: Capitalismo e esquizofrenia*. Vol. 4. São Paulo: Ed. 34, 1997[a].

_____. *Mil Platôs: Capitalismo e esquizofrenia*. Vol. 5. São Paulo: Ed. 34, 1997[b].

DREYFUS, H. L.; RABINOW, P. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. O que é iluminismo. In: ESCOBAR, C. H. (org.). *Michel Foucault: O Dossier – Últimas entrevistas*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1984. p 103-112.

_____. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. (Coleção Tópicos).

_____. *Ditos e Escritos V: ética, sexualidade, política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008[a].

_____. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008[b].

FRANÇA, S. A. M. A indisciplina como matéria do trabalho ético e político. In: AQUINO, J. G. (org.). *Indisciplina na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Iluminuras, 1996. p. 139-148.

_____. Diferença e preconceito: a efetividade da norma. In: AQUINO, J. G. (org) *Diferença e preconceito: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1998. p. 203-214.

_____. Autoridade e autonomia: fundamentos do mundo dos homens. In: AQUINO, J. G. (org) *Autoridade e autonomia na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, 1999. p. 155-168.

_____. *Cenas do contemporâneo: da biossociabilidade à ética*. 2004. Tese (Livre-docência). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2004.

GRÜN, A. *O livro das respostas*. Petrópolis: Vozes, 2008.

GUATTARI, F. *Caosmose: um novo paradigma estético*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

GUATTARI, F.; ROLNIK, S. B. *Micropolítica: cartografias do desejo*. São Paulo: Vozes, 1986.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. 10ª ed. São Paulo: Loyola, 1992.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1966.

LÉVY, P. *A inteligência coletiva. Por uma antropologia do ciberespaço*. São Paulo: Loyola, 1998.

LIPOVETSKY, G. *O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

MORELLO, C.; FERRER, C. El si y los otros em la obra de Richard Sennett. In: ABRAHAM, T. (org.). *Foucault y la ética*. Buenos Aires: Biblos, 1988. p. 143-164.

MUYLAERT, M. A. *Corpoafecto: o psicólogo no hospital geral*. 2ª ed. São Paulo: Ed. Escuta: 2000 [a].

_____. *Intermezzo: mestiçagem nos encontros clínicos*. 2000. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2000 [b].

NAFFAH NETO, A. *O Inconsciente: um estudo crítico*. São Paulo: Ática, 1988.

NIETZSCHE, F. *Assim falou Zaratustra*. São Paulo: Martin Claret, 2000.

NOVAES, A. Intelectuais em tempo de incerteza. In: _____. (org.). *O silêncio dos intelectuais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 07-18.

OBAMA, B. *A audácia da esperança: reflexões sobre a reconquista do sonho americano*. São Paulo: Larousse do Brasil, 2007.

PASSOS, E.; BENEVIDES, R. Complexidade, transdisciplinaridade e produção de subjetividade. In: FONSECA, T. M. G.; KIRST, P. G. *Cartografias e devires: a construção do presente*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PEIXOTO, N. B. O olhar do estrangeiro. In: NOVAES, A. *O Olhar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 361-365.

PELBART, P. P. *A nau do tempo-rei: 7 ensaios sobre o tempo da loucura*. Rio de Janeiro: Imago, 1993.

_____. Cidade, lugar do possível. In: _____. *A vertigem por um fio: políticas da subjetividade contemporânea*. São Paulo: Iluminuras, 2000. p. 43-49.

_____. *Vida capital: ensaios de biopolítica*. São Paulo: Iluminuras, 2003[a].

_____. Da função política do tédio e da alegria. In: FONSECA, T. M. G.; KIRST, P. G. *Cartografias e devires: a construção do presente*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003[b].

RODRIGUES, H. B. C.; LEITÃO, M. B. S.; BARROS, R. D. B. *Grupos e instituições em análise*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.

ROLNIK, S. B. *Cartografia sentimental da América: produção do desejo na era industrial*. 1987. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1987.

ROUANET, S. P. O olhar iluminista. In: NOVAES, A. (org.). *O olhar*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 125-148.

SALOTTI, M, R. R.; FRANÇA, S. A. M. *Acompanhamento terapêutico: prática dinâmica de ocupação do espaço urbano*. Revista Vertentes, Unesp-Assis, 3: 1997. p. 111-118.

SENNETT, R. *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. *Carne e pedra: o corpo e a civilização ocidental*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, N. *Cartografias das práticas sociais de atenção aos transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas em territórios sociais de risco*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Assis, 2005.

VALÉRY, P. *Eupalinos ou O Arquiteto*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1996.

VIRILIO, P. *O espaço crítico*. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993.

_____. *Velocidade e Política*. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

**SITES UTILIZADOS COMO REFERÊNCIA PARA CONSULTA DE LEGISLAÇÃO
VIGENTE (Último acesso em outubro de 2009):**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade).

<http://www.cidades.gov.br> (Site oficial do Ministério das Cidades).

http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_182.htm (Artigo 182 da Constituição Federal).

http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_183.htm (Artigo 183 da Constituição Federal).

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm (MP 2.220, de 04 de setembro de 2001).

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm (Decreto Nº 5.790, de 25 de maio de 2006).

ANEXOS

ANEXO A – Constituição Federal (Art. 182)**Título VII
Da Ordem Econômica e Financeira****Capítulo II
Da Política Urbana**

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Anexo B – Constituição Federal (Art. 183)**Título VII
Da Ordem Econômica e Financeira****Capítulo II
Da Política Urbana**

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Anexo C – Lei Federal Nº 10.257 (Estatuto da Cidade)

Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;

- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- ~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~
- ~~u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009\)](#)~~
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composses;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. [\(VETADO\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. [\(VETADO\)](#)

Art. 18. [\(VETADO\)](#)

Art. 19. [\(VETADO\)](#)

Art. 20. [\(VETADO\)](#)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. 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. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º [\(VETADO\)](#)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

- I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
- II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. [\(Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008\)](#)
[Vigência](#)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – [\(VETADO\)](#)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)~~

~~"Art. 1º~~

~~....."~~

~~III – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"[Art. 4o](#) Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

[28\)](#) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

[37\)](#) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

[38\)](#) (VETADO)

[39\)](#) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

[18\)](#) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

[19\)](#) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

[20\)](#) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001