

## Os caminhos (e descaminhos) da democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil contemporâneo?

Flávia de Paula Duque Brasil<sup>1</sup> e Ricardo Carneiro<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo aborda os avanços nas políticas urbanas, nos âmbitos federal e local, ocorridas no Brasil a partir do final dos anos 1980, endereçadas à democratização das relações entre Estado e sociedade, ao aprofundamento da democracia e à inclusão socioespacial. Para tanto, em seguida à discussão introdutória, pontuam-se, na primeira seção, os antecedentes dessas políticas, os modelos de planejamento urbano e os padrões de relação entre Estado e sociedade. Na segunda seção, são examinados os avanços e as contradições nos processos de construção e de implementação dos novos marcos jurídico-institucionais, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, que reenquadram as políticas urbanas, bem como a referência à atuação do governo federal na área. A terceira seção discute as tendências e inovações que têm ocorrido no âmbito local desde o período de redemocratização do país, voltadas mais especificamente para três eixos: a criação de instâncias de participação, nas políticas urbanas; as novas lógicas de planejamento que se apresentam nos planos diretores atuais, e as intervenções voltadas para a inclusão dos assentamentos informais nas cidades brasileiras. Seguem-se as considerações finais, apontando para os potenciais e os alcances desses avanços. Além da revisão bibliográfica pertinente, o trabalho recorre a bases de dados e a fontes documentais.

**PALAVRAS-CHAVE:** política urbana, democracia, participação social, inclusão, avanços institucionais.

**ABSTRACT:** *This article approaches innovations in the urban politics, in the federal and local governments in Brazil from the end of the years 1980, addressed to the democratization of the relations between State and society, the deepening of the democracy and to social-spatial inclusion. In order to do so, right after introductory notes, the first section briefly approaches the trajectory of urban policies in Brazil, with special attention to the models of urban planning and of State-society relation standards. The second section examines the advancements and contradictions in agenda setting and implementation processes of the new legal-institutional frameworks as the Federal Constitution of 1988 and Statute of the City, which provides new references to the urban policies. The section also point out to the action of the Federal Government. The third section explores the tendencies and innovations that have been occurred in the local level since the period of democratization of the country. More specifically it identifies three innovation paths: the creation of institutional participation spaces in the urban politics filed; the reconstruction of urban planning premises; the logics that imbeds the new local master plans; and the interventions addressed to the social-spatial inclusion of the informal settlements in the Brazilian cities. The final considerations aim to point some potentials and limits of these advancements. Beyond the pertinent bibliographical revision, the work employed data basis and documental sources.*

**KEYWORDS:** *urban policies, democracy, social participation, inclusion, institutional innovation.*

<sup>1</sup> Arquiteta, especialista em Urbanismo. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Doutoranda em Sociologia pela UFMG. Pesquisadora e Professora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: flaviaduquebrasil@terra.com.br.

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Economia pela UFMG. Pesquisador e professor da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br.

## Introdução

O presente artigo parte de referências à trajetória das políticas urbanas brasileiras, tendo em vista explorar os avanços institucionais que se apresentam no âmbito federal e no âmbito local, ao longo das duas últimas décadas, sobretudo com base na atuação de novos atores coletivos sob o mote da reforma urbana.

Em sintonia com essa perspectiva analítica, a abordagem de avanços institucionais sustenta-se a partir dos desenvolvimentos contemporâneos na teoria democrática, especificamente no campo da democracia participativa e deliberativa. Ambas as correntes convergem ao constituírem esforços de ultrapassagem das concepções elitista e pluralista de democracia e, sem o descarte dos mecanismos e lógicas fundados na representação, endereçam-se às possibilidades de aprofundamento democrático. Os debates nesse campo apontam para os potenciais e alcances da participação e da deliberação como meios complementares de inclusão política e social<sup>3</sup>. Ambas as vertentes compartilham da ênfase conferida aos atores coletivos societários, apontando para as conexões entre os processos de inovação social, em especial a constituição de atores coletivos e a tematização de novas questões, bem como os processos de inovação institucional, no âmbito da formação de políticas públicas (BRASIL, 2007; 2009).

Nessa direção, Warren (2002), dentre outros autores, tem sublinhado a pluralização e complexificação das formas de ação coletiva contemporânea, além dos papéis dos atores coletivos no aprofundamento democrático, encampando de movimentos sociais e redes societárias às diversas formas de associação contemporânea. Esses papéis, de fato, têm sido há muito sublinhados nas abordagens dos movimentos sociais, podendo-se referenciar a autores como Offe (1985), para o qual estes distendem as fronteiras do que é político, e Melucci (1996), que aponta para a politização de novas questões e temas nos espaços públicos por esses novos atores. Mostram-se também especialmente relevantes as contribuições de Cohen e Arato (1992), que, com base em seus esforços de teorização da sociedade civil, apontam para a dupla orientação, e a lógica de ação coletiva dos atores coletivos contemporâneos, voltada tanto para a construção de identidades quanto para as possibilidades de influência nos domínios institucionais (BRASIL, 2005).

Destaca-se, aqui, a experiência da construção democrática brasileira nas últimas décadas, que se caracteriza, nos termos de Santos e Avritzer (2002), pela atuação coletiva de atores sociais

---

<sup>3</sup> Sobre o debate no campo da teoria democrática contemporânea e possibilidades de radicalização da democracia, ver também Faria (2008), Santos e Avritzer (2002). Especificamente no campo da democracia deliberativa, centrado nas contribuições habermasianas, ver Marques (2009), que reúne textos dos principais expoentes teóricos.

que constroem alternativas de organização social e política, engendrando possibilidades de experimentalismo e inovação institucional, notadamente na esfera local. No mesmo sentido, Dagnino (2002) aponta para a possibilidade de trânsito de projetos configurados no interior da sociedade civil para a esfera do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, às premissas de inclusão, cidadania e equidade, sobretudo na esfera local. Nessa linha, procura-se identificar as possíveis interseções entre as questões tematizadas e as proposições construídas no âmbito da sociedade civil organizada, de um lado, e os avanços institucionais relativos aos marcos jurídico-institucionais, processos de formulação e gestão das políticas urbanas no país, do outro.

O exame dos avanços institucionais requer, necessariamente, a referência aos padrões tradicionais e anteriores à intervenção do Estado e de suas relações com a sociedade. A centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos, a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal e a ausência de controle público e de avaliação das políticas, dentre outros aspectos, caracterizam os padrões de intervenção que, contemporaneamente, se têm buscado superar em experiências de gestão pública. Tais padrões de intervenção demarcam as possibilidades de inflexão e de inovação, no que se refere à ampliação da oferta e tipologia das políticas e de seu conteúdo substantivo, ao seu formato e características institucionais, e aos processos de formulação e de gestão, os quais envolvem a incorporação de novos atores, apontando, portanto, para a democratização das políticas públicas e para possibilidades de inclusão sociopolítica (FARAH, 1997).

São características que se aplicam, em particular, ao padrão tradicional de intervenção na área urbana. Nesse campo, pode ser destacado o forte cunho tecnocrático de suas práticas, no âmbito das quais a presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana faz um nítido contraste com a ausência de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas produzidas e ofertadas. Ao lado disso, as deficiências e mesmo a omissão do poder público no enfrentamento da problemática urbana no curso histórico da urbanização brasileira resultaram num quadro socioespacial precário, caracterizado por desigualdades e processos de exclusão, e pela magnitude do déficit habitacional e da informalidade de ocupação, dentre outros aspectos.

No entanto, algumas inflexões na direção de políticas mais justas – e includentes – referentes às temáticas urbanas apresentam-se a partir do contexto mais recente da democratização do país. Essas inflexões constituem o objeto principal do presente trabalho, que explora,

basicamente, três eixos de avanços nos padrões de intervenção na área: a possibilidade de democratização das relações Estado-sociedade por meio da criação de instâncias de participação; as possíveis mudanças nas lógicas de planejamento, especificamente em relação ao instrumento do plano diretor; e a inclusão socioespacial das áreas informais e de seus moradores, que aponta, em alguma medida, para a concretização do direito à cidadania.

Tendo em vista esse propósito mais geral, o artigo estrutura-se em três seções, além destas notas introdutórias. A primeira seção percorre brevemente a trajetória das políticas urbanas no país, com atenção para os aspectos relativos aos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, às lógicas de planejamento e às intervenções na cidade informal. A segunda seção aborda o contexto de redemocratização do país e a plataforma societária de reforma urbana, que desembocam num conjunto de avanços no âmbito federal, desde a Constituição Federal de 1988 à aprovação do Estatuto da Cidade, passando, mais recentemente, pela criação do Ministério das Cidades (MCidades) e do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades). A terceira seção explora os avanços no campo das políticas urbanas na esfera local, a partir dos três eixos mencionados.

### **Antecedentes: política urbana, planejamento e relações estado-sociedade no Brasil**

De acordo com Ribeiro e Cardoso (1996), historicamente a questão urbana não chega a se constituir como um objeto de intervenção e de reforma social incorporado de forma consequente à agenda governamental. De fato, as intervenções nas cidades brasileiras, que antecedem a intensificação do processo de urbanização no curso do século XX, se dão sob o rótulo de urbanismo em sua versão higienista. Conforme Pechman (1996), inicialmente o urbanismo se legitimou no ambiente brasileiro como saber científico sobre a cidade, isento de todo embate político e da possibilidade de emergência da questão da cidadania e do direito à cidade. Nesse contexto, molda-se alijado de premissas de inclusão social que remetem ao direito dos trabalhadores à cidade e se articulam a políticas urbanas consequentes. Descartando as premissas e as promessas de reforma social, tais intervenções, no dizer de Pechman (1996, p. 357), “fazem cidades, mas não fazem cidadãos”.

A década de 1930 constituiu um marco divisor no processo de urbanização brasileiro, que, analogamente aos demais países latino-americanos, vinculou-se à gradual inserção da economia nacional no contexto mais amplo do capitalismo mundial, com os esforços estatais centrando-se na promoção da dinâmica de acumulação urbano-industrial. O Estado brasileiro

afirma-se, então, como agente fundamental na mediação dos processos de industrialização e urbanização, o que se expressa na regulamentação da relação capital-trabalho, na ampliação de seus papéis na provisão de serviços urbanos e na criação de agências públicas para lidar com temáticas específicas, como a regulação do comércio exterior e o estímulo à atividade produtiva (NUNES, 1997; LIMA JR., 1998; DRAIBE, 2004). No entrecruzamento desses processos, configura-se, para as cidades, o papel de centros políticos e de produção, concentrando capital e trabalho.

Como mostram Ribeiro e Cardoso (1996), ao longo da era Vargas (1930-1945), nacionalidade e modernização impõem-se como ideias nucleares. A tematização da questão social orienta dois veios de intervenção estatal. No primeiro, destaca-se a construção de uma política de previdência e assistência social, estruturada em torno dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que pretendia atender ao conjunto dos assalariados urbanos (NUNES, 1997; DRAIBE, 2004). O segundo tem a ver com a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, encampando ações relacionadas à alimentação, educação e habitação; esta última limitada à tímida promoção do acesso à moradia por meio de planos de financiamento<sup>4</sup>.

Em outros termos, a cidade não constitui objeto de tematização e tampouco de políticas urbanas federais. A prevalência de uma perspectiva de *laissez-faire* em relação à questão urbana implica a resolução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores e outros segmentos populacionais inscritos na pobreza urbana. Isso se faz por meio de mecanismos variados, o que envolve loteamentos clandestinos e invasão de terrenos públicos ou de particulares, no tocante ao acesso ao lote urbano, e práticas de autoconstrução, no que se refere à edificação do imóvel (SOUZA e CARNEIRO, 2007). Desse processo advém a conformação de uma cisão entre o tecido formal e as ocupações informais. Cabe registrar que, no período, elaboraram-se os primeiros planos diretores em algumas capitais, com o cunho regulamentador e estritamente físico-territorial, balizado por princípios do urbanismo modernista.

O período que vai do pós-guerra até 1964 marca o início de um segundo ciclo sócio-econômico, ancorado nas estratégias de modernização produtiva atreladas à estratégia de substituição de importações. No molde keynesiano-desenvolvimentista, o Estado assume, progressivamente, o papel de assegurar as condições para a industrialização fordista da economia nacional. Endereçadas ao desenvolvimento do setor privado, as estratégias de modernização preveem a

---

<sup>4</sup> Essa linha de intervenção pode ser associada à criação das Cooperativas de Casas que, lastreadas nas Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, canalizavam recursos para a construção de imóveis residenciais, destinados a trabalhadores formalmente inscritos nos respectivos institutos (SOUZA e CARNEIRO, 2007).

produção pública de infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos, que possibilitam o aumento da produtividade e a aceleração da acumulação de capital (DRAIBE, 2004)

Coube ao governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) – inscrito em um ambiente de ampliação da participação política – assumir, em sua deriva modernizadora, o planejamento como instrumento com vistas à resolução dos problemas brasileiros. A questão urbana passou a ser formulada sob a baliza do objetivismo tecnocrático, dirigindo-se ao projeto nacional-desenvolvimentista e à primazia do eixo econômico (RIBEIRO e CARDOSO, 1996; NUNES, 1997). Ao referido governo, associa-se a primeira iniciativa de porte, visibilidade e amplitude nacional de planejamento urbano no país: a construção de Brasília. Contudo, as políticas urbanas voltadas para a equidade, e com um corte redistributivo, não comparecem a esse cenário, ainda que, especialmente no início dos anos 1960, a questão habitacional configurou-se como objeto emergente de tematização em espaços da sociedade civil e como elemento central da plataforma de reforma urbana, a qual se esboça no bojo das denominadas reformas de base.

A inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho e o processo de urbanização – que redesenham as cidades brasileiras – aprofundam-se sob a égide da Ditadura Militar, implantada em 1964. Entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980, com o recrudescimento dos fluxos migratórios campo-cidade, tem-se o ápice do processo de crescimento urbano e de metropolização, pautado por algumas características que se revelam na problemática socioespacial atual: a expansão urbana por meio da constituição de periferias precárias e distantes, conformadas pelas dinâmicas especulativas que se alimentam da provisão pública de infraestruturas; e a multiplicação de favelas e de outras tipologias de informalidade, destituídas das mínimas condições de habitabilidade. Enquanto as lógicas seletivas de provisão de infraestruturas sustentam um padrão de expansão urbana periférica e desigual, extensas porções precárias e informais das cidades são deixadas à deriva. Evidenciam-se os arranjos constitutivos do espaço urbano brasileiro: a maior parcela da população, constituída pelos segmentos de mais baixa renda, assume os custos sociais da urbanização. A acessibilidade que o urbano traduz e os benefícios da urbanização realizam-se seletivamente para as classes favorecidas.

No ambiente de modernização conservadora e centralizadora do governo militar, o padrão emergente de intervenção do Estado nas cidades encampa a atuação nas áreas de saneamento, transporte e habitação, e marca-se pela oferta dos serviços urbanos nos moldes empresariais (FERNANDES, 1998). Implantam-se novas estruturas governamentais federais e, em decorrência, também nos âmbitos subnacionais, voltadas para as políticas urbanas, como o

Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e extinto em 1974, e o Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído à mesma época, que não chegou a cumprir o objetivo expresso em seu nome, sem alcançar os segmentos sociais inscritos nos estratos inferiores de renda, inicialmente focalizados (SOUZA e CARNEIRO, 2007). Em meados da década de 1970, iniciativas subsequentes podem ser lidas como ensaios na direção de uma política urbana de cunho compreensivo, como a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, de composição multissetorial e, adiante, sua reconfiguração como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Entretanto, esvaziados de poder efetivo, tais órgãos não logram assumir o papel de coordenação das políticas urbanas federais, pensado para eles. Dessa forma, como assinala Azevedo (1994), embora as iniciativas de criação de estruturas revelem a presença mais atuante da União nas atividades urbanas, elas não implicam a conformação de uma política urbana integrada.

A despeito do panorama das cidades no auge do processo de urbanização, nota-se a ausência, na esfera federal, de instrumentos regulatórios de política urbana, propiciando a atuação especulativa do mercado imobiliário. As ações governamentais, no contexto centralista-autoritário da ditadura militar, norteiam-se e legitimam-se por diferentes modalidades de planejamento, expressas em planos nacionais, regionais e setoriais. A influência da linhagem cepalina no planejamento governamental, de abordagem compreensiva e integrada, tem ascendência expressiva no planejamento urbano, nas suas diversas escalas. A codificação da problemática urbana que comparece na formação da agenda governamental funda-se na premissa do caos ou da desordem urbana – como elemento natural e inerente à urbanização –, a ser respondida no âmbito racional do planejamento. Conforme Maricato (2000), em que pesem as diferentes moldagens e abordagens dos planos urbanos, o planejamento urbano vai se constituindo, em seus “anos dourados”, na dobradiça da influência do urbanismo modernista-progressista e dos determinantes do contexto fordista-keynesiano, que impõem o Estado como personagem central do desenvolvimento e como portador privilegiado, se não exclusivo, de racionalidade.

Com base em estudos relativos à rede urbana brasileira, formula-se uma estratégia espacial de desenvolvimento urbano, inscrita no contexto mais amplo da política de desenvolvimento econômico regional. Dois elementos podem ser destacados nessa estratégia. O primeiro remete ao planejamento regional e se refere às diretrizes voltadas para o fortalecimento dos polos nacionais e regionais de desenvolvimento, que irá desembocar na institucionalização das regiões metropolitanas, ocorrida em 1973. O segundo tem a ver com a promoção do planejamento integrado no âmbito local, cuja elaboração realiza-se mediante o financiamento e a assistência técnica do governo federal.

Sucedâneos dos planos diretores de caráter fundamentalmente físico-territorial produzidos nas décadas anteriores, os referidos planos locais integrados recodificam o planejamento urbano. Imantados por pressupostos racionalistas-compreensivos, tais planos ancoram-se em extensos diagnósticos multissetoriais – abrangendo todos os aspectos das cidades – e experimentam destinos e resultados, no mínimo, incertos (BRASIL, 2005), como o arquivo morto de algum órgão público.

Diversos aspectos dessa lógica de planejamento têm sido problematizados (ROLNIK, 1997; VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; SOUZA, 2002; BRASIL, 2005). Um primeiro ponto refere-se à disjunção entre os planos elaborados e a realidade em que visam intervir, o que se evidencia, em particular, na desconsideração sistemática do tecido informal. Um segundo ponto tem a ver com a disjunção entre planejamento e gestão, na qual se superestima a capacidade estatal efetiva no âmbito local, de um lado, e se subestima o poder de atuação dos agentes privados e a influência dos fatores institucionais e burocráticos, de outro, tendo, como resultante, o descompromisso quanto à implementação ou a sua inviabilidade. Um terceiro ponto remete à concepção tecnocrática do planejamento que, afinada com os formatos tradicionais de relações entre Estado e sociedade, conduz ao privilégio do mercado e das lógicas de acumulação urbana em detrimento de premissas de inclusão social. Por fim, há uma ambiguidade fundamental na estratégia da promoção do planejamento urbano no âmbito local como sendo uma linha de intervenção federal, considerando-se a estreita margem de autonomia municipal no contexto centralista, sobretudo nas dimensões política e financeira.

Com o relativo esgotamento do ciclo de expansão acelerada da economia brasileira – o denominado “milagre econômico” – na primeira metade dos anos de 1970, o aprofundamento das desigualdades sociais desvela a cidade como um lugar privilegiado e objeto dos conflitos sociais. Observam-se algumas inflexões na atuação do Estado centralista-autoritário, nas quais se inscrevem a tímida produção de instrumentos regulatórios<sup>5</sup> e o descarte das tentativas de planejamento compreensivo.

As crescentes tensões entre o Estado e a sociedade brasileira, que desembocarão na gradual abertura política e na redemocratização do país, expressam-se, em meados dos anos 1970, em derrotas governistas nas eleições subnacionais, assim como na emergência e proliferação dos movimentos sociais urbanos. A restrição à participação política e a repressão à organização e à ação social marcam o ciclo autoritário. Contudo, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana conformam-se como *locus* de resistência nos interstícios dos arranjos da

---

<sup>5</sup> A criação das regiões metropolitanas, em 1973; a aprovação da Lei Federal 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo urbano; e algumas leis ambientais (BRASIL, 2005).



ditadura, constituindo o terreno do qual surgem os movimentos sociais, voltados para reivindicações relativas à esfera do consumo coletivo e à melhoria das condições de vida. (COSTA, 1997). Nesse contexto, Avritzer e Pereira (2002) reportam ao crescimento expressivo do número de associações civis e comunitárias ocorridas a partir do final dos anos 1970 no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Reportam, também, aos novos formatos de organização dos movimentos sociais e associações civis, seguindo o percurso de redemocratização do país, com a emergência, inclusive, de associações temáticas, de corte pós-material. No mesmo sentido, Cymbalista (2001) ressalta o fortalecimento de tais movimentos, a capacitação política de suas lideranças e a articulação em redes, que vêm a se conformar como vetor político no período de redemocratização e na posterior consolidação democrática.

No que se refere à reforma urbana, para além de movimentos sociais urbanos e do associativismo, destaca-se, no período, a configuração de articulações desses atores coletivos, que constituem as bases sociais do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), atuante no contexto da Constituinte. As bases de organização desse movimento remontam ao início dos anos 1960, na conjunção entre atores oriundos da academia, atores de conformação corporativa, como o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), e partidos de esquerda em conjunto com os movimentos sociais de moradia e associações de moradores, apoiados, por sua vez, por entidades ligadas à Igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base e a Pastoral da Terra. Essas bases se ampliam no período da Constituinte, consolidando a plataforma de reforma urbana que já consistia em objeto de tematização e de proposições (BRASIL, 2004; 2005).

### **Redemocratização e políticas urbanas federais a partir de meados dos anos 1980: avanços e contradições**

Os anos 1980 marcam-se pela crise fiscal do Estado e assistem ao esvaziamento do planejamento e da política urbana no país, bem como à revisita crítica de suas práticas. O BNH é extinto em 1986, indicando um processo mais amplo de desconstrução das estruturas administrativas federais voltadas para as questões urbanas. Essas estruturas desmontadas não se recompõem e as remanescentes são atomizadas ou repartidas em diferentes ministérios, assinalando a saída de cena do governo federal do referido campo das políticas urbanas, num contexto de retração e inflexão do papel do Estado. Mais do que os modelos anteriores, prevalece então – nos diversos níveis de governo – um planejamento de caráter incremental, ao lado de experiências incipientes e localizadas de planejamento participativo, com caráter instrumental de participação.

No transcurso do processo de redemocratização do país, a convocação da Assembleia Constituinte culmina na promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988. Nesse contexto, afirmam-se a atuação e o papel da sociedade civil, com plataformas de cunho democratizante e voltadas para a inclusão e ampliação dos direitos sociais. O período pode ser considerado um momento de construção de agenda e da definição dos marcos das políticas nacionais. A organização e mobilização societárias ocorrem sob diversas formas – movimentos sociais, associações de várias bases sociais, redes de atores organizados, sindicatos, entre outros –, sendo canalizadas para influir no conteúdo do texto constitucional, inclusive mediante a possibilidade de apresentação de emendas populares. No âmbito mais geral, cabe sublinhar a mobilização em torno das propostas de descentralização – entendida sob diferentes premissas por atores distintos – e de municipalização, bem como de reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e de democratização das relações entre Estado e sociedade. Pode-se considerar que tais processos constituíram os três eixos fundamentais de avanços constitucionais que moldam os marcos das políticas sociais brasileiras.

No campo urbano, dentre outros atores coletivos atuantes no período, destaca-se o já referido Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja plataforma condensa-se no período dos princípios do direito à moradia e à cidade, bem como da função social da propriedade. A estruturação desse movimento, em si, representa uma novidade no que se refere às formas de organização e ação coletiva – inclusive no que diz respeito às lógicas de atuação –, voltadas a influir nos domínios institucionais sem o descarte de orientações mobilizatórias de ação e do fortalecimento de identidades coletivas. O MNRU aglutinou movimentos por moradia, redes de associações de moradores, entidades profissionais e ONGs, e apresentou, à Assembleia Constituinte, uma emenda popular com 161 mil assinaturas, centrada em torno dos princípios mencionados. Sua ação deu-se mediante mobilizações e caravanas a Brasília, ao lado da atuação em canais institucional-parlamentares e mesmo nos moldes de grupos de pressão. A função social da propriedade, o direito à moradia e à cidade e o planejamento e a gestão democrática das cidades podem ser destacados como pilares da plataforma de reforma urbana no período (BRASIL, 2004).

A emenda popular foi assimilada parcialmente em dois artigos constitucionais referidos à política urbana – artigos 182 e 183 –, que garantem ampla autonomia para os municípios em relação ao desenvolvimento urbano. A função social da propriedade é enunciada no art. 182, associada ao plano diretor, e é posta também no artigo relativo aos direitos e garantias fundamentais. Nota-se que, no âmbito da questão habitacional, a pauta do movimento não se voltava apenas para a provisão de moradias, mas, em especial, para o reconhecimento das ocupações informais e sua

regularização urbanística e fundiária. Em sua pauta, o MNRU defendia, ainda, a democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, por meio de instâncias de participação no planejamento e gestão das cidades, bem como a maior autonomia do município.

Os artigos relativos à política urbana, sobretudo nos aspectos vinculados à questão da propriedade, foram objetos de conflitos nas comissões e espaços de negociação da Constituinte. Junto com a participação do MNRU, observaram-se a atuação de grupos de interesse ligados ao setor da construção civil e ao mercado imobiliário, bem como de segmentos técnicos da burocracia (SILVA, 2002; BRASIL, 2005; AVRITZER, 2007).

A Constituição Federal de 1988 apresentou avanços significativos de ordem geral que redesenharam o contexto político-institucional brasileiro. Na desembocadura das bandeiras municipalista e de redemocratização – plataformas de um amplo escopo de atores sociais e políticos heterogêneos –, tais avanços vinculam-se aos arranjos de descentralização e autonomia municipal, ao reconhecimento dos direitos sociais e à incorporação da dimensão participativa da democracia. No que tange à questão urbana, podem ser apontados avanços e inflexões significativos no texto constitucional:

- a) A ampliação das competências e atribuições municipais e o papel central reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana, garantindo-lhes autonomia legal, ressalvadas as competências e responsabilidades para os demais níveis de governo relativas à produção de normas gerais e de cooperação conjunta na oferta de políticas públicas;
- b) As possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, assinaladas no art. 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas e, mais genericamente, no art. 5º, que trata do reconhecimento dos direitos difusos, nos quais se pode remeter à questão urbano-ambiental;
- c) O capítulo inédito de política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, pode ser tomado como marco jurídico para o direito urbano, na medida em que explicita o princípio da função social da propriedade e da cidade;
- d) O artigo 182 atribui aos governos locais um papel central no desenvolvimento urbano, associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar, destacando a faculdade de elaboração de legislação para este fim. Vincula o princípio da função social da cidade às exigências dos planos diretores, leis aprovadas pelas

Câmaras Municipais, então definidos como obrigatórios para municípios de mais de 20 mil habitantes. A Constituição Federal, portanto, confere um novo significado ao conceito de plano diretor, balizado pelo princípio da função social;

- e) O reconhecimento, pelo art. 183, do direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano, inclusive coletivo, após cinco anos, que remete ao princípio da função social da propriedade.

Tais avanços, contudo, mostram-se aquém das pretensões mobilizatórias dos atores da sociedade civil engajados com a plataforma de reforma urbana. Deve-se observar, ademais, que a inclusão da obrigatoriedade de planos diretores não integrava o conjunto de propostas apresentadas (SAULE JUNIOR, 1997).

Os conflitos no período revelam-se nas inúmeras questões que a Constituição Federal deixou para regulamentação posterior, implicando, na prática, a manutenção do *status quo*, e no caráter inconcluso e ambíguo do modelo de descentralização brasileira. Em diversos pontos, o texto constitucional avança contemplando demandas sociais, mas, ao remeter para a legislação complementar, determinadas matérias contemplam os interesses privados. No caso da política urbana, pode-se supor o escopo de conflitos mais expressivos, na medida em que envolvem o direito à propriedade<sup>6</sup>. De fato, a ausência da legislação complementar, que se estende até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, implicou um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de instrumentos de política urbana no sentido da concretização do direito à cidade. Implicou, ainda, descompromissos das diferentes esferas de governo, no caso das competências e atribuições compartilhadas. No entanto, mesmo nesse ambiente de arranjos contraditórios e de constrangimentos para o efetivo exercício da autonomia municipal, os governos locais – sobretudo aqueles de perfil mais progressista – afirmaram-se, ao longo dos anos 1990, como pontas de inovação, conformando novas linhagens nas políticas urbanas e no planejamento.

Nota-se que somente adiante, por meio da Emenda Constitucional n. 26/2000, inclui-se a moradia no rol dos direitos sociais enunciados no art. 6º. Assim como a aprovação do Estatuto da Cidade, essa emenda constituiu objeto de mobilização da sociedade civil, organizada ao longo dos anos 1990. Nesse contexto, o MNRU rearticula-se como Fórum Nacional de

---

<sup>6</sup> A partir do estudo comparativo das políticas urbanas e de saúde, pode-se remeter ao escopo de conflitos mais expressivos no campo das políticas urbanas, ao cunho de atuação mais institucional do Movimento de Reforma Sanitária, bem como o estabelecimento de alianças de espectro mais amplo que este efetuou. Outro possível argumento seria que, nas reformas da saúde e da assistência, os atores teriam conseguido maior visibilidade e adesão às suas ideias e propostas no Estado e na sociedade (MENICUCCI e BRASIL, 2005).

Reforma Urbana (FNUR), reconfigurando suas bases, que se ampliam. Assim reconfigurado, passa a atuar, dentre outros motes de mobilização, em processos de elaboração das Leis Orgânicas e planos diretores de grandes cidades brasileiras.

## A agenda federal minimalista nos anos 1990 e o Estatuto da Cidade

Nos anos 1990<sup>7</sup>, em consonância com os processos globais, retraem-se as intervenções públicas na área social. No país, a atuação federal circunscreve-se a uma agenda minimalista, marcada pelo recuo no campo das políticas urbanas, estabelecendo-se um relativo vácuo de intervenção na área. O rearranjo institucional efetuado confere, a esse campo, um espaço delimitado à margem da estrutura ministerial, na forma de uma secretaria vinculada diretamente à Presidência da República – a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)<sup>8</sup> –, com autonomia, estrutura e recursos bastante limitados e circunscritos, autorizando a leitura do tratamento residual da questão urbana.

No que se refere aos padrões de relação entre Estado e sociedade, se, no âmbito local, amplificam-se experiências de participação em canais institucionalizados, no âmbito federal Diniz (1997, p. 179-183) aponta para os padrões de insulamento do Estado. Examinando o período desde a transição democrática até 1995 – o primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso –, a autora nota que a formação de políticas no período ocorreu “enclausurada na alta burocracia”, e, mais além, com o “executivo usurpando o legislativo” na profusão de medidas provisórias, tendência sustentada e ampliada nos anos subsequentes. Ao lado da ausência ou dificuldade de controle público, sua análise também ressalta a generalização dos *lobbies*, a despeito da fragmentação e heterogeneidade das elites, além de padrões de redes envolvendo atores públicos e privados, de conotação *rent-seeking*, bem como de relações de clientela. Ou seja, os avanços constitucionais endereçados à democratização do Estado e de seu relacionamento com a sociedade não se realizam em arranjos institucionais e em políticas

<sup>7</sup> A despeito de diferenças substantivas das condições de governabilidade e da orientação política dos governos, dentre outros pontos fundamentais, considera-se que, no período até 2002, as agendas se tangenciam na perspectiva de retração da intervenção do Estado na área social. O período corresponde aos governos Sarney (até 1990); Collor (1990-1992); Itamar (1992-1994); e Fernando Henrique (1995-2002). Vale dizer que se trata de um período bastante distinto, destacando-se as crises e instabilidades políticas, que têm seu ápice no *impeachment*, que coloca em foco os padrões mais problemáticos das relações entre Estado e sociedade. Pode-se considerar o governo Fernando Henrique bastante distinto dos governos antecedentes no sentido da estabilidade macroeconômica e política. Ver Diniz (1997).

<sup>8</sup> A responsabilidade pela política urbana e habitacional cabia, anteriormente, à Secretaria Especial de Política Urbana (SEPURB) e, depois, à SEDU; ao Ministério do Planejamento competiam as decisões relativas à implementação de programas e projetos.

públicas no âmbito federal, enquanto o forte insulamento obstaculiza o controle público. Segundo Diniz (1997, p. 181), os modelos de formação de políticas caracterizam-se “por decisões tomadas em total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno grupo que se localiza nas camadas da alta burocracia”, sugerindo uma “concepção estreita de eficiência estatal” atrelada, única e diretamente, à racionalidade governamental.

O percurso de negociação e aprovação do Estatuto da Cidade, que se estendeu por mais de 12 anos, autoriza reafirmar que as políticas urbanas não constituem um campo privilegiado pela esfera federal. Os processos de reelaboração, negociação e aprovação dessa legislação envolveram, ao longo do período, um esforço significativo dos atores organizados, com destaque para o FNRU. Nesse percurso, as propostas do FNRU, relativas ao direito à cidade, foram parcialmente assimiladas em virtude dos conflitos e interesses dos setores imobiliários<sup>9</sup>.

A aprovação do Estatuto da Cidade tem sido tributada, sobretudo, à atuação e mobilização de atores societários, ao lado de outros fatores institucionais que podem ter favorecido seu trâmite final em 2001, tais como a realização da HABITAT + 5 pela ONU<sup>10</sup>. Dentre os fatores que podem ser associados ao sucesso do FNRU, que logra influir decisivamente no processo, cabe destacar a composição de sua base social – formada por redes de movimentos e associações de moradia, associações profissionais, federações de sindicatos e ONGS –, que sustenta uma atuação tanto na linha do ativismo quanto em espaços institucionais, como o Congresso (BRASIL, 2004; 2005). Ao lado disso, a despeito das conexões com partidos de esquerda, o FNRU logrou aglutinar outras forças políticas de centro (AVRITZER, 2007).

O Estatuto da Cidade aprofunda os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, e instrumentaliza os municípios para o alcance de um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades. Dentre os avanços mais específicos que aporta, destacam-se, em linhas gerais:

- a) A regulamentação de instrumentos voltados para a regularização fundiária das áreas informais, especificamente o usucapião urbano e, adiante, por meio de medida provisória, a concessão de uso especial para fins de moradia, ao lado da identificação de outros instrumentos que já vinham sendo empregados no âmbito local, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

---

<sup>9</sup> Para esse processo, ver, além de Brasil (2004, 2005), Avritzer (2007), que explora com detalhes os trâmites da referida legislação e o papel dos partidos políticos no processo.

<sup>10</sup> Avritzer (2007) aponta também uma interpretação alternativa para a aprovação do instrumento, remetendo à influência de um membro da academia do círculo pessoal do presidente como um fator-chave.

- b) A regulamentação de instrumentos de desenvolvimento urbano, em especial voltados para o controle e coibição da especulação imobiliária e da captura da mais-valia do solo urbano;
- c) O requisito da participação social no planejamento e na elaboração de planos diretores, bem como a previsão da criação de canais de participação – órgãos colegiados, gestão participativa do orçamento, conferências, audiências e debates públicos, dentre outros – em seu capítulo de gestão democrática das cidades;
- d) A recomendação de articulação do plano diretor com instrumentos orçamentários, bem como a previsão de sua revisão periódica, a ser feita, no máximo, a cada dez anos.

Ao mesmo tempo em que amplia os casos nos quais é obrigatório o plano diretor<sup>11</sup>, o Estatuto da Cidade reenquadra esse instrumento, apontando para a superação dos modelos e lógicas de formulação anteriores. Isso se coloca, quer por meio do requisito de participação e gestão democrática, quer por meio da compatibilização com o planejamento orçamentário ou, ainda, por meio da disponibilização dos instrumentos mencionados.

Alguns autores sustentam que o principal núcleo de inovação dos novos planos diretores potencialmente se vincula à possibilidade de democratização e politização do planejamento. Em outros termos, a lógica esboçada sustenta-se na democratização do planejamento. Para Villaça (1999), essa politização imprime, à década de 1990, o caráter de um possível marco divisor na história do planejamento urbano brasileiro. Em contraposição aos modelos tradicionais de planejamento e à noção de gestão urbana afinada com premissas neoliberais, os novos pressupostos reconectam o planejamento e a gestão, bem como as dimensões técnicas e políticas. Conformado por essas premissas, o plano diretor redefine-se a partir de uma leitura da cidade concreta como “um conjunto de regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano” (PÓLIS, 2001, p. 40), e aponta para a dimensão política e pactuada do planejamento e da gestão urbana. Essa nova leitura:

[...] parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, não em função de um modelo produzido em escritórios, mas a partir de um pacto que corresponda ao interesse público da cidade. As novas práticas

---

<sup>11</sup> Além dos casos de municípios de mais de 20 mil habitantes, incluem-se: municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de interesse turístico, inseridos em áreas de grandes empreendimentos ou de impactos ambientais; e onde o poder público pretenda utilizar instrumentos previstos no art. 182 da CF 1988.

substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela ideia de plano como processo político, por meio do qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários (PÓLIS, 2001, p. 40).

No mesmo sentido, Ribeiro e Cardoso (2003), que têm explorado a expressão “planejamento politizado” – inclusive no sentido normativo-prescritivo – para remeter às inflexões no campo do planejamento pavimentadas pelo movimento de reforma urbana, também evocam a dimensão de pacto territorial – nucleado pelos direitos urbanos, pelo enfrentamento das desigualdades socioespaciais e por parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental –, estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana. Ainda conforme os autores:

O planejamento politizado pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto é fundamental partir-se de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto dos conflitos no centro do “diagnóstico dos problemas urbanos” e da formulação das “diretrizes de desenvolvimento urbano”. O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do pacto territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade (2003, p. 111).

Ao lado desses avanços normativos, um ponto problemático refere-se ao repertório dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que em grande parte apresentam um grau considerável de complexidade. Vale dizer, sua aplicação não se mostra exatamente fácil para os governos locais, nem sua apropriação se mostra simples pelos atores sociais envolvidos nos processos de participação.

Tanto de uma perspectiva mais cética quanto de outra mais otimista, o Estatuto da Cidade, para os municípios, constitui tão somente um ponto de partida e lastro para avanços no âmbito do planejamento urbano e da gestão das cidades. Como será abordado na terceira seção deste texto, antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, diversos municípios brasileiros já haviam incorporado premissas e instrumentos nele previstos.

#### Inflexões e reconstrução das políticas urbanas federais no governo Lula

Em linhas gerais, podem-se sinalizar inflexões na atuação do poder executivo federal a partir do governo Lula, iniciado em 2003, que tem assumido um papel mais atuante no campo das políticas urbanas, reintegradas à agenda governamental. A criação do Ministério das Cidades, nesse mesmo ano, constituiu um fato novo e implicou diferentes iniciativas, redefinições e



reformulações para o escopo das políticas federais na área. Registra-se, ainda, o ciclo de Conferências das Cidades, promovido também em 2003, que teve como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visou ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir da realização de conferências municipais e estaduais, desembocando na realização de uma conferência nacional. Criou-se, ainda, o Conselho das Cidades, que só foi regulamentado em 2006<sup>12</sup>, devendo-se observar que seus arranjos mostram-se aquém do esperado, na medida em que ele não tem caráter deliberativo mais amplo, mas consultivo para algumas matérias. Nota-se, contudo, que o ConCidades tem produzido uma série de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, que expressam avanços normativos. No âmbito da política habitacional, institui-se, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>13</sup>, com seu respectivo fundo a ser gerido por um conselho com tal finalidade, o que se faz envolvendo mobilização social recorrente de movimentos de moradia.

É interessante observar que, no momento de criação do MCidades, a composição de seus quadros deu-se a partir da assimilação de segmentos da burocracia estatal, associada à incorporação de novos quadros vinculados ao campo da reforma urbana: de um lado, especialistas notórios recrutados da academia; de outro, lideranças de redes movimentadas na área urbana e da moradia e outros segmentos organizados. Ou seja, em seu quadro inicial tem-se uma composição heterogênea de *expertises*, que aponta para uma expressiva inclusão da sociedade civil em sintonia com as plataformas de reforma urbana. Essa equipe de orientação progressista é responsável pela efetiva formulação das políticas e dos programas federais nos diversos campos das políticas urbanas – habitação, programas urbanos, saneamento, transporte e mobilidade –, com avanços significativos, inclusive no que se refere à maior oferta de programas e de linhas de crédito voltadas à habitação de interesse social.

Não cabendo inventariar, neste artigo, o rol e conteúdo das novas políticas, destacam-se os esforços empreendidos na direção do estímulo e fortalecimento das capacidades locais de planejamento municipal, especialmente nos casos dos municípios que têm obrigatoriedade de elaboração de planos diretores<sup>14</sup>, e do estímulo à gestão democrática das cidades, inclusive por meio de realização de Conferências das Cidades, tendo em vista a implementação do Estatuto da Cidade. Assim, pode-se indicar um cenário favorável ao redesenho do repertório das políticas urbanas federais, com possíveis repercussões na esfera local.

---

<sup>12</sup> Decreto 5790/2206.

<sup>13</sup> Lei Federal 11124/1996.

<sup>14</sup> Ou, ainda, do suporte mais recente à elaboração de Planos de Habitação.

É relevante, nesse percurso, a saída do ministro Olívio Dutra da direção do MCidades, ocorrida em 2005. Isto acarretou a saída imediata de alguns quadros que haviam sido recrutados junto à academia e aos movimentos populares, tendência que se manteve nos anos seguintes. Embora possa se observar a continuidade nas ações do MCidades na linha anterior, pode-se indagar sobre as possíveis repercussões e reorientações políticas em virtude de tais mudanças.

## **Governos locais e inovações nas políticas urbanas**

Os governos locais têm sido especialmente destacados no contexto contemporâneo como *loci* de inovações democráticas endereçadas à inclusão social e aprofundamento democrático. De forma mais geral, Brugué e Gomá (1998) sustentam que a agenda dos governos locais tem se distendido, implicando o alargamento da oferta de políticas locais nos âmbitos de intervenção social, econômica e urbana. Ao lado disso, os autores destacam ainda os novos papéis que tais instâncias de governo têm assumido e seus potenciais democráticos.

No caso brasileiro, diversos autores têm observado a construção de inovações institucionais na esfera local (FARAH, 1997; SPINK *et al.*, 2002; DOWBOR, 2002; BRASIL, 2007). A partir do Banco de Experiências do Programa Gestão Pública e Cidadania, Spink (2002, p. 142) nota que os municípios brasileiros:

Por uma variedade de razões, sejam estas positivas ou negativas, estão cada vez mais ativos na promoção de serviços necessários para a vida diária e a dignidade de seus moradores e comunidades. Possibilidades de ação vão sendo descobertas porque há problemas a serem resolvidos, e problemas, por sua vez, são um estímulo para construir conhecimento.

Com base no mesmo banco de dados, Farah (1997) argumenta que os governos locais não apenas têm ampliado sua esfera de ação, mas têm atuado de forma distinta em relação aos padrões anteriores e produzido inovações em seus diversos campos de intervenção. Em linhas gerais, dentre outros aspectos, a autora mapeia, com base em experiências dos governos locais, algumas vertentes de inovações, referidas à ampliação da oferta de políticas, mediante a inclusão de novos temas e conteúdos substantivos como objeto de intervenção ou de novos segmentos, como público-alvo dos novos programas e projetos; às mudanças nas características institucionais e no desenho das políticas, programas e projetos, como, por exemplo, o cunho intersetorial; à inclusão de novos atores nos processos de formulação e gestão; e à democratização das relações entre Estado e sociedade.

Nesta seção, contudo, a abordagem restringe-se a três vertentes mais gerais de avanços institucionais que podem ser observadas no contexto brasileiro recente, na esfera local, já mencionadas: a criação de instâncias de participação voltadas para as políticas urbanas; as novas lógicas e processos envolvidos na elaboração dos planos diretores; e a incorporação da “cidade informal” como objeto de planejamento e de políticas urbanas.

### As instâncias institucionais de participação cidadã nas políticas urbanas

Como já posto, a participação cidadã nos governos locais constituiu um ponto central de tematização no campo das políticas urbanas, na perspectiva de publicização de conflitos, de diálogo e negociação entre segmentos sociais e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. Nesses termos, a participação tem sido entendida como um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e vincula-se à perspectiva de inclusão social e de redução das desigualdades. A criação dos novos espaços de participação consiste em um elemento nuclear de inovação democrática, potencialmente redesenhando a relação entre Estado e sociedade, e prefigura possibilidades de avanços nas políticas urbanas.

A despeito dos antecedentes pontuais de experiências de participação nos governos locais desde meados dos anos 1970<sup>15</sup>, a multiplicação de instâncias de participação ocorreu, sobretudo, no contexto brasileiro dos anos 1990, no qual se observa também sua pluralidade quanto aos diversos campos setoriais ou temáticos, moldes, formatos e arranjos institucionais. O conjunto dessas experiências nas políticas urbanas envolve conselhos e outros órgãos colegiados; Orçamentos Participativos (OP); Conferências Municipais, além de canais de participação associados ao processo de elaboração dos novos planos diretores. Têm-se, ainda, constituído espaços transitórios ou episódicos, debates e audiências públicas, voltados para discussões específicas ou atinentes a casos de conflitos ambientais e urbanos. Conformam-se, assim, instâncias diversas de participação e interlocução entre o governo e a sociedade, pautadas nos debates e na lógica deliberativa (BRASIL, 2007). Nesse panorama, a despeito de suas trajetórias e características distintas, podem ser destacados os Conselhos Municipais, especialmente pela magnitude do fenômeno nos anos 1990, e o OP, pela sua proposição originariamente atribuída à sociedade civil e pelo seu formato deliberativo inovador.

Os dados do perfil dos municípios referentes a 1999 já refletiam a expressão dos conselhos locais: foram contabilizados, naquele ano, 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, que

---

<sup>15</sup> Ver esta revisão em Teixeira (2000).

apresentavam um número médio de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 conselhos no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes. Prevaecem, nesse cenário, os conselhos gestores de políticas públicas, em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada (IBGE, 2001). Isso leva a supor que a previsão legal ou obrigatoriedade, no âmbito federal, constitui um elemento propulsor decisivo da implantação desses espaços participativos.

Encontrava-se, à época, uma proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos campos das políticas nos quais sua criação não estava sujeita à exigência ou previsão legal. Porém, exatamente esses casos merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais e de criação de espaços de participação, como ocorrem nos casos dos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, presentes em 6% dos municípios em 2001 (IBGE, 2003). Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a conformação de tais espaços passa a ser formalmente prevista, ainda que sem caráter obrigatório. Contudo, observa-se uma tendência à ampliação de seu número ao longo dos anos mais recentes, o que pode ser atribuído ao capítulo de gestão democrática do Estatuto da Cidade e à atuação do Ministério das Cidades. Em 2008, o percentual dessas instâncias de participação alcançou 19,2% dos municípios brasileiros e, na mesma direção, ampliou-se o percentual de Conselhos de Habitação, presentes em 30,7% do total (IBGE, 2008).

Dentre as instâncias de participação, o OP tem sido especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, articulando formas de participação e deliberação, ao lado de mecanismos de representação. Além do controle público, tem-se ressaltado seu potencial de democratização das políticas públicas e das relações entre Estado e sociedade, que se traduzem no aprofundamento democrático e no fortalecimento da sociedade civil. Registra-se, em 2000, de acordo com Ribeiro e Grazia (2003), um total de 103 municípios que desenvolviam experiências de OP. Embora não se trate de um percentual expressivo de municípios, é significativa sua difusão no período de uma década, bem como seu transbordamento para além do espectro dos governos petistas que o cunharam. No período 2001-2003, o Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2009) contabilizou 194 experiências.

Nos limites deste trabalho, pode-se observar a difusão de tais experiências, mas não se pode problematizar sua heterogeneidade quanto à amplitude, alcance e efetividade. Contudo, pode-se sinalizar que sua abordagem na literatura indica, a despeito de problemas e limites que as revestem, a ocorrência de avanços por elas engendrada, sobretudo de cunho normativo, bem como o favorecimento à inclusão socioespacial (BRASIL, 2005).

## Os novos planos diretores

Como discutido na seção anterior, o plano diretor revela feições distintas em relação aos padrões pretéritos, a partir do princípio da função social da propriedade, da previsão dos novos instrumentos urbanísticos e dos preceitos de gestão democrática das cidades. Ao lado disso, o requisito de participação no processo de sua elaboração remete a uma lógica também distinta de planejamento em relação às práticas anteriores. Ou seja, potencialmente pode-se considerar a renovação desse instrumento para além de uma simples reciclagem de modelos anteriores, implicando rupturas conceituais com os formatos pretéritos e imprimindo novas lógicas de formulação e gestão, assentadas na participação cidadã.

O núcleo das inflexões presentes em planos diretores de várias cidades brasileiras nos anos 1990 ancora-se principalmente na democratização do planejamento e gestão das cidades, que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais. Nesse sentido, conforme Silva e Saule Júnior (1993), a maioria das leis orgânicas das capitais previu a participação popular em todas as fases do planejamento, sobretudo a partir das reivindicações expressas nas emendas populares. Para os autores, uma nova “percepção de planejamento” emerge do exame das referidas leis, rompendo com o modelo estritamente tecnocrático. Em outros termos, a lógica esboçada sustenta-se na democratização e politização do planejamento. Sobre a questão, Villaça (1999, p. 236) destaca que a “politização [dos processos de elaboração dos planos diretores] ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias importantes cidades do país”.

O quadro heterogêneo e de disparidades das municipalidades, que tipifica a realidade brasileira, não se revelava imediatamente promissor às inovações e avanços institucionais, o que fica refletido na situação encontrada em 1999. A partir da pesquisa do IBGE (2001), 503 municípios haviam elaborado seus planos diretores no período entre 1989 e 1999, ou seja, no decorrer de uma década pós-aprovação da Constituição Federal. Por um lado, os dados indicam que, em 40% dos municípios que então dispunham de plano diretor, este se encontrava desatualizado, e certamente fora elaborado nas concepções em circulação até os anos 1980. Por outro lado, pode-se indicar um movimento considerável de elaboração de planos diretores no período subsequente à Constituição Federal e antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. Esses instrumentos foram cunhados no ambiente de debate e retomatização da questão urbana e da democratização da gestão das cidades (BRASIL, 2007).

Ao lado disso, 140 municipalidades elaboraram o referido instrumento no período entre 1999 e 2001, imediatamente antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. O panorama relativo

à existência de plano diretor nos municípios brasileiros em 1999 (IBGE, 2001) endossa o suposto de que quanto maior o porte da cidade – e pressuposta complexidade da estrutura urbana local –, maior a necessidade do plano diretor. Assim, no caso dos 26 municípios com mais de 500 mil habitantes, apenas um não dispunha de Plano Diretor; na faixa entre 100 e 500 mil habitantes, 70 % dispunham do instrumento; na faixa entre 20 e 50 mil, a despeito da obrigatoriedade constitucional, apenas 27% cumpriam o dispositivo legal, proporção que se reduz para meros 9% do total, no caso dos municípios com menos de 20 mil habitantes – faixa populacional para a qual não há obrigatoriedade de aplicação do instrumento. Os dados relativos a 2001 (IBGE, 2003) mostram um discreto acréscimo no número total de municípios que dispõem de plano diretor, que passa de 840, correspondendo a 15,1% do total, para 980, 17,6% do total.

Esse panorama alterou-se significativamente nos anos mais recentes, o que pode ser atribuído à atuação do MCidades. De fato, dados mais atualizados indicam a tendência de ampliação do emprego do plano diretor, que, em 2008, alcançou 33,8% do total de municípios (IBGE, 2008). Considerando os casos nos quais o instrumento é obrigatório, correspondentes a 1.682 municípios, a maior parte havia cumprido o dispositivo legal, ou seja, 92,58% do total. É relevante observar que, de acordo com a mesma pesquisa, os novos planos diretores, na maioria dos casos, atenderam, ao menos formalmente, aos requisitos de participação nos processos de sua elaboração. Entretanto, apenas 21% dos planos diretores elaborados previram a participação no acompanhamento de sua implementação (MCIDADES, 2007).

Novamente, ressalta-se que aqui se apresenta um panorama, não se podendo avaliar a qualidade desses processos de adesão ao instrumento, certamente heterogêneos nos diversos contextos, refletindo a atuação dos diversos atores envolvidos, como alguns estudos comparativos têm sugerido<sup>16</sup>. Ao lado disso, autores como Souza (2002, p. 167) reconhecem “uma certa incorporação do ideário de reforma urbana” nos planos diretores dos anos 1990, mas referem-se às dificuldades mais gerais da perspectiva de planejamento politizado no contexto das administrações municipais, inclusive oriundas do tecnocratismo, e às possibilidades de implementação dos planos diretores, afirmando que os “os novos planos diretores da cepa do planejamento politizado brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos do que previa a maioria de seus inspiradores”. Prosseguindo, Souza (2002, p. 72) argumenta que:

---

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, a pesquisa realizada por Valle (2007), que mostra situações diversas quanto à amplitude e ao alcance dos processos participativos na elaboração de planos diretores em municípios mineiros.

Não se podem minimizar as dificuldades e contradições de toda natureza nos processos de formulação e implementação dos instrumentos de política urbana, sobretudo se apontam para a superação de uma ordem urbana configurada há longa data e de padrões de ação estatal e de padrões tradicionais de relação entre Poder Público e sociedade. Nesse sentido, a rota do planejamento politizado e da incorporação das premissas de reforma urbana – inscrita nas lutas pelo direito à cidade – implica obstáculos relativamente maiores e, se não o alargamento, a explicitação dos conflitos urbanos.

Esse contexto delimita novas fronteiras e motes de mobilização e luta pelos direitos à cidade e à cidadania no âmbito local. Ao mesmo tempo, sugere a relevância das iniciativas voltadas para o fortalecimento das capacidades locais de planejamento e gestão, sobretudo dirigidas para sua democratização e para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que potencialmente podem intervir – na medida de seus alcances – nas dinâmicas de desigualdade, segregação e exclusão socioespacial, bem como na qualificação mais justa da estrutura urbana e no acesso à terra e à habitação, que representam os desafios centrais no campo das políticas urbano-ambientais brasileiras.

### A inclusão da “cidade informal” como objeto de políticas locais

As políticas urbanas trazem à pauta, necessariamente, a questão da exclusão socioterritorial, as dimensões espaciais da pobreza, a precariedade das condições de vida e a clivagem entre o tecido formal e informal das cidades. Dessa forma, a construção e o emprego de instrumentos voltados para a inclusão da cidade informal, redefinindo territórios socioespaciais, constituem um avanço central na orientação e substância das políticas locais. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) constituíram o primeiro instrumento aplicado às áreas informais, implicando o reconhecimento do Poder Público à sua ocupação. Com isso, a regularização urbanística e fundiária dessas áreas afirma-se como objeto de políticas públicas. O instrumento apresenta afinidades com o zoneamento – que define a localização dos usos e parâmetros de ocupação do solo urbano, podendo incorporar as ZEIS –, o que autoriza Souza (2002, p. 261) a referenciá-lo como “zoneamento includente”.

Destaca-se que a origem do instrumento associa-se às plataformas dos movimentos sociais ao final dos anos 1970. A despeito da ausência de um marco legal de política urbana federal nessa direção, alguns municípios – Belo Horizonte, Recife e Diadema – precursoramente criaram o instrumento em meados dos 1980, ao lado de programas de urbanização e regularização

fundiária. Tais avanços, notadamente no caso das experiências referenciadas, desenharam-se a partir da mobilização e propulsão da sociedade civil organizada, por intermédio dos movimentos de favelados e de luta pela moradia. Nesse sentido, conforme Fernandes (1998, p. 133),

Ao reconhecerem os direitos dos favelados de terem acesso ao solo urbano e à moradia, bem como a obrigação do poder público de urbanizar as favelas, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as leis de Belo Horizonte e Recife constituíram um avanço significativo no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil. Tais leis contribuíram não apenas para a caracterização dos favelados como sujeitos de direitos, mas também provocaram uma importante mudança de enfoque: enquanto cidadãos, os favelados devem ter acesso garantido a um lugar na sociedade e a um espaço na cidade.

Um panorama da aplicação do instrumento no país mostra sua anterioridade em relação ao Estatuto da Cidade, que o inclui no rol dos instrumentos jurídico-políticos de política urbana e promove avanços ao regulamentar mecanismos de regularização fundiária passíveis de serem aplicados nas áreas informais. Em 2001, 11,6% do total dos municípios dispunham das ZEIS, percentual que se mostra expressivo ao se considerar a existência de favelas em 28% dos municípios, correspondendo, em geral, àqueles de médio e grande porte (IBGE, 2003). A partir da pesquisa realizada pelo Crea/Confea (MCIDADES, 2007), nota-se ainda que 21% dos planos diretores previram a instituição das ZEIS em seu texto.

No que toca à regularização urbanística e fundiária, as ZEIS constituem tão somente um ponto de partida, cabendo referenciar as possibilidades de aplicação dos demais instrumentos dispostos no Estatuto da Cidade para essa finalidade. Compõem o repertório, desde o texto constitucional: o usucapião urbano individual e coletivo, passível de aplicação em terras particulares; a concessão de uso especial para fins de moradia, para o caso de terras públicas; e a regulamentação suplementar do instrumento de concessão de direito real de uso, anterior ao Estatuto, para os casos de programas habitacionais em áreas públicas. No caso dos dois primeiros instrumentos, um avanço fundamental refere-se à possibilidade de emprego do usucapião coletivo e de concessão de uso para fins de moradia coletiva, que, segundo Alfonsin (1997), alarga em muito as possibilidades dos programas de regularização fundiária. Ainda conforme a autora, anteriormente ao Estatuto da Cidade apenas os municípios de Diadema e Recife haviam logrado obter a regularização fundiária por via da concessão coletiva. A previsão e a utilização desses instrumentos de regularização fundiária pelos municípios são ainda incipientes. Ou seja, pode-se indicar, como eixo de inovação, a incorporação da cidade informal, mas também relativizar tais avanços, inclusive a partir da constatação de que



[...] apesar de os programas de regularização fundiária terem se disseminado nas cidades brasileiras nos últimos anos, é flagrante a inexpressividade dos resultados, especialmente nas capitais. Existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias objetiva e finalmente titulares do direito à terra (ALFONSIN, 1997, p. 268).

No sentido da disseminação desses programas, cabe notar que, a partir dos dados recentes do IBGE (2008), 17,2% dos municípios brasileiros dispõem de programas de urbanização de áreas informais, e que 25,4% dispõem de programas de regularização fundiária. No caso de municípios com mais de 500 mil habitantes, os programas de regularização fundiária saltam para 91,9% do total. Ainda que tais áreas não tenham se estabelecido como prioridades de investimentos públicos mais intensivos e concentrados que possibilitem a relativa equalização das condições de infraestrutura e serviços urbanos com o tecido formal da cidade, é indiscutível que se apresentam, hoje, como objeto perceptível de intervenção.

O caso de Belo Horizonte destaca-se como uma das experiências pioneiras, iniciada nos anos 1980. A partir de 1992, reestruturam-se e ampliam-se a política habitacional e os programas voltados para a regularização urbanística e fundiária, inclusive incorporando instâncias participativas. O Programa de Intervenções Estruturais tem se balizado pela elaboração de Planos Globais Específicos para as Vilas-Favelas de Belo Horizonte<sup>17</sup>, que se pautam em pressupostos de intervenção integral, nas linhas de regularização urbanística, fundiária e de desenvolvimento social. O próprio diagnóstico socioeconômico das famílias, em paralelo aos levantamentos urbanísticos e fundiários, permite detectar os grupos mais vulneráveis no contexto de cada vila-favela – que, em si, corresponde a um somatório de recortes de exclusões e vulnerabilidade –, balizando intervenções específicas para esses grupos. Atualmente, tais intervenções têm ocorrido a partir do Programa Vila-Viva<sup>18</sup>. Contudo, no que se refere à regularização fundiária, os resultados são ainda relativamente inexpressivos. No período de 1986 a 2007, 40 vilas-favelas foram objeto de regularização urbanística e fundiária, mas apenas 11.719 títulos de propriedade foram emitidos, conforme dados da PBH (2009).

## Considerações finais

O exame das políticas urbanas brasileiras no curso do século anterior permite observar os avanços normativos desde a CF-88 e o Estatuto da Cidade, que incorporam elementos da

<sup>17</sup> Tais planos foram realizados para 33 vilas-favelas no período 1999-2007.

<sup>18</sup> Este programa ampliou a escala de intervenções e na área social, bem como agregou novas linhas de ação, especialmente no campo da geração de trabalho e renda.

agenda movimentalista de reforma urbana. Como discutido, em ambos os casos apresentam-se inovações importantes no tocante ao direito à cidade e moradia, bem como à democratização do planejamento e gestão urbana. O Estatuto da Cidade aponta para uma lógica de planejamento que rompe com padrões tradicionais, especialmente ao assentar-se na participação cidadã. O percurso de construção dos avanços nesses marcos jurídico-institucionais, brevemente examinado, permite vislumbrar a relevância da atuação dos atores coletivos societários organizados em torno da plataforma de reforma urbana, quer por meio de ações na linha do ativismo, quer por meio da participação em ocasiões mais institucionalizadas.

No âmbito federal, pavimentam esta trilha a criação do MCidades e do ConCidades e a consequente ampliação da oferta e dos conteúdos substantivos das políticas e de programas nas diversas áreas no campo urbano, que consistem em avanços significativos no contexto brasileiro. Além disso, pode-se observar que a atuação do MCidades tem impulsionado iniciativas municipais, desde a elaboração de planos diretores à criação de instâncias participativas.

A abordagem dos governos locais permite perceber seu potencial de cunhar avanços e inovações, que têm ocorrido no contexto brasileiro mesmo antes da promulgação da CF-88 e do Estatuto da Cidade, nas interseções entre governo e agendas da sociedade civil organizada. Esses marcos, contudo, significaram um inegável impulso nas políticas urbanas, que foram discutidas a partir de três eixos de avanços. No primeiro caso, mostrou-se que a multiplicação de instâncias de participação nas políticas urbanas tem ocorrido desde os anos 1990, corporificando-se como tendência. Tais instâncias podem contribuir para a construção de uma nova gramática relacional entre governo e sociedade, que propicie a inclusão socioespacial e a garantia do direito à cidade. No segundo, abordaram-se os novos planos diretores, observando-se a assimilação desse instrumento e sinalizando-se mudanças nos processos de sua elaboração. O potencial dos referidos planos na construção local do direito à cidade vincula-se aos processos de elaboração por meio de processos participativos, bem como a previsão de formas de gestão democrática. No terceiro, apontou-se para as novas iniciativas de inclusão socioespacial das áreas informais, que passam a constituir objeto de intervenção dos governos locais.

Nesta linha, a agenda de pesquisa que se apresenta neste campo e já vem se delineando nas últimas décadas aponta para o exame dos processos de implementação e dos resultados das novas políticas que vêm sendo criadas na esfera federal, a qual reassume suas atribuições na área urbana, bem como das políticas e instrumentos que vêm sendo constituídos e empregados no âmbito local, inclusive de forma inovadora. No que se refere às novas instâncias participativas, seu desenho e funcionamento, a amplitude e qualidade dos processos de participação, de deliberação e, ainda, dos mecanismos de representação presentes constituem referências

relevantes para o aprimoramento de tais espaços. Uma questão central para a abordagem desses canais de participação reside na efetividade das intervenções nos processos decisórios e nos avanços concretos que estes têm engendrado no âmbito do aprofundamento democrático e da inclusão socioespacial. Ainda no que toca à participação, considerando seu lastro nos atores coletivos, a multiplicação das instâncias endereçadas à participação institucional no Brasil contemporâneo reafirmam a pertinência da abordagem dos processos de organização, de mobilização societária e de reconstrução de identidades coletivas.

Finalmente, a discussão efetuada também sinaliza alguns limites e contradições na produção de avanços institucionais que, em parte, podem ser associados à natureza especialmente conflitual das políticas urbanas e aos interesses econômicos envolvidos. Contudo, as dificuldades e contradições nos caminhos de aprofundamento democrático e de efetiva concretização dos direitos urbanos não invalidam os avanços que têm sido construídos, especialmente a partir das novas relações que vêm se estabelecendo entre Estado e sociedade e dos processos de aprendizagem coletivas nesse terreno.

## Referências

ALFONSIN, B. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR, 1997.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, L. *Urban reform, participation and the right to the city in Brazil*. Institute of Development Studies. 2007. Disponível em: <http://www.id.ac.uk>. Acesso em: 22 jul 2009.

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002. Mimeografado.

AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E. *et al. O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Hucitec, 1994a. p. 244-270.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Pesquisa Planos Diretores Participativos*. Brasília: MCIDADES/CREA/CONFEA, 2007.

BRASIL, F. P. D. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. *Revista Observatório do Milênio*, v. 2, n. 1, 2009.

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

BRASIL, F. P. D. *Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRASIL, F. P. D. Participação cidadã e reconfigurações das políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais*, v. 6, n. 2, 2004.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (Coord.) *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998

COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit Press, 1992.

COSTA, S. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos*, n. 17. São Paulo: CEBRAP, 1997.

CYMBALISTA, R. *Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção*. In: CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 3, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2001. 1 CD-ROM.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-303.

DINIZ, E. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DOWBOR, L. A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, P.; PAULICS, V.; CACCIA BAVA, S. *Os novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis, 2002.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 31, p. 191-194, 1997.

FARIA, C. *O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos*. In: ENCONTRO DA ABCP, 6, 2008, Campinas. Campinas, 2008.

- FERNANDES, E. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, E. (Org.) *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 133-169.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 2, p. 5-32, 1998.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.) *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MARQUES, A. C. S. (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.
- MELUCCI, A. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge: University Press, 1996.
- MENICUCCI, T.; BRASIL, F. P. D. *Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana*. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29, 2005, Caxambu. Caxambu, 2005.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- OFFE, C. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social research*, n. 52, p. 817-868, 1985.
- PECHMAN, R. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das ideias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Org.) *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- POLIS. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- PREFEITURA Municipal de Belo Horizonte (PBH). *Programa de Regularização Fundiária – Dados*. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade>. Acesso em: 04 abr. 2009.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. *Experiências de orçamento participativo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Org.) *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. S. (Org.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-361.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-83.

SAULE JÚNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1997.

SILVA, A. A.; SAULE JÚNIOR, N. A cidade faz a sua constituição. *Polis*, v. 1, n. 10, p. 1-98, 1993.

SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (Ed.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-183.

SPINK, P. Parcerias e avanços com organizações não estatais. In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis/FGV, 2002. p. 141-175.

SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis/FGV, 2002.

SOUZA, J. M.; CARNEIRO, R. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: FAHEL, M.; NEVES, J. A. *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2007.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, E. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000. 415 p.

UFMG. *Prodep*. Disponível em:

[http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html). Acesso em: 05 maio 2009.

VALLE, M. I. *A participação social na elaboração de planos diretores em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado da Escola de Governo Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: USP, 1999.

WARREN, M. What can participation mean today? *Political Theory*, v. 30, n. 5, 2002.

**Artigo recebido em 17/09/2009. Aprovado em 25/11/2009.**