

A construção do Direito à Cidade a partir do Plano Diretor Urbanístico: Descompassos entre o jurídico e sua implementação em Ituiutaba- MG

Isabella Cunha Moukarzel Domingues
Universidade Federal de Uberlândia -
UFU

Maria Angélica de Oliveira Magrini
Universidade Federal de Uberlândia -
UFU

RESUMO

As reflexões deste artigo tiveram como base pesquisa de mestrado na qual buscou-se identificar as lacunas entre os aspectos geográficos e jurídicos na construção do direito à cidade em Ituiutaba-MG a partir da revisão do Plano Diretor Urbanístico e posterior análise da efetivação de seus instrumentos. Além de pesquisa bibliográfica e levantamento de dados acerca da revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, foram realizadas entrevistas com agentes envolvidos neste processo e representante do executivo municipal no setor de planejamento urbano. Verificou-se que, malgrado haja aparato legal apto a concretizar mudanças na realidade da cidade, há entraves que dificultam sua efetivação, distanciando o previsto em lei das transformações na vida dos cidadãos. Assim, identificou-se que ter Plano Diretor atualizado não é suficiente para reverter o legislado em ações, sendo necessária a convergência de diferentes interesses e situações, destacando-se: necessidade de ação de agentes diversos no campo do executivo e do legislativo municipal; disponibilidade e priorização de recursos financeiros e humanos; vontade política; participação popular qualificada; investimento em educação crítica dos cidadãos.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Direito à Cidade; Efetividade dos instrumentos urbanísticos.

The construction of the right to the city based on the urban master plan: mismatches between the legal and it's implementation in Ituiutaba - MG

ABSTRACT

The reflections of this article were based on a master's research in which we sought to identify the gaps between the geographic and legal aspects in the construction of the right to the city in Ituiutaba-MG from the revision of the Urban Master Plan and further implementation of the instruments. Furthermore to the bibliographic research and data survey about the revision of the Ituiutaba's Master Plan, interviews were carried out with agents involved in this process and a municipal executive agent in the sector of urban planning. It was found that, despite the existence of a legal apparatus capable of implementing changes in the reality of the city, there are impediments that interfere to implement, distancing the provided for by law from the transformations in the lives of city dwellers. Therefore, it was identified that having an updated Master Plan is not enough to revert the legislated into actions, requiring the convergence of different interests and situations, standing out: the need for action by different agents in the field of the executive and municipal legislature; availability and prioritization of financial and human resources; political will; qualified popular participation; investment in critical education of city dwellers.

Keywords: Urban planning; Right to the city; Effectiveness of urban instruments.



La construcción del Derecho a la Ciudad a partir del Plan Director Urbanístico: Divergencias entre el jurídico y su implementación en Ituiutaba- MG

RESUMEN

Las reflexiones de este artículo han tenido como base una investigación de máster en la cual se ha buscado identificar las lagunas entre los aspectos geográficos y jurídicos en la construcción del derecho a la ciudad en Ituiutaba-MG a partir de la revisión del Plan Director Urbanístico y posterior análisis del cumplimiento de sus instrumentos. Además de pesquisa bibliográfica y recolección de datos referente a la revisión del Plan Director de Ituiutaba, han sido realizadas entrevistas con agentes involucrados en este proceso y representante del ejecutivo municipal en el sector de planeamiento urbano. Se ha verificado que, aunque haya aparato legal apto a concretar cambios en la realidad de la ciudad, hay obstáculos que dificultan su cumplimiento, distanciando lo previsto en ley de las transformaciones en la vida de la población. Así pues, se ha identificado que tener un Plan Director actualizado no es suficiente para convertir la legislación en acciones, siendo necesaria la convergencia de diferentes intereses y situaciones, resaltando: necesidad de acción de agentes diversos en el ámbito del ejecutivo y legislativo municipal; disponibilidad y priorización de recursos financieros y humanos; voluntad política; participación ciudadana cualificada; inversión en educación crítica de los ciudadanos.

Palabras-clave: Planeamiento Urbano; Derecho a la Ciudad; Eficacia de los instrumentos urbanísticos.

INTRODUÇÃO

A importância da noção de Direito à Cidade tem se evidenciado nos dias atuais, frente à preocupação com a realidade da crescente desigualdade socioespacial verificada nas cidades brasileiras, acompanhada dos processos de segregação e fragmentação socioespacial. Tais processos ensejam uma separação do espaço de acordo com os segmentos sociais, resultando na apropriação parcial da cidade, na redução de espaços coletivos e no desestímulo do convívio entre as diferenças, afastando cada vez mais dos espaços urbanos o caráter de sociabilidade que deles se espera.

É nesse contexto de desigualdade socioespacial existente nas cidades, intensificado em razão do capitalismo e do neoliberalismo, que o conceito de Direito à Cidade vem sendo construído, tratando-se, além de conceito acadêmico e de seus aspectos teóricos e filosóficos, de uma ideia que perpassou muitos movimentos sociais durante a história, na tentativa de modificar a produção do espaço, tornando-a mais justa e igualitária (Catalão; Magrini; Lindo, 2019).

Assim, além do viés acadêmico do Direito à Cidade e de seu papel nas lutas pela reforma urbana, este é atualmente preocupação também no âmbito do ordenamento jurídico, envolvendo neste contexto diversos direitos formais como o direito à infraestrutura, ao lazer,



moradia, saneamento básico, transporte, gestão democrática da cidade etc. Ademais, há que se destacar que, entre outras funções enquanto agente produtor do espaço, o Estado é responsável pela regulação da propriedade privada e da forma como esta deve ser utilizada, de modo a se observar a função social da propriedade, associada à perspectiva do direito à cidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, pela primeira vez, a regulamentação da política urbana, estabelecendo, em seu art.182, como objetivos da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes. Ademais, destaca-se o Estatuto da Cidade (2001), importante marco na legislação urbanística que regulamentou diversos instrumentos de extrema relevância para a transformação das cidades.

Nesse sentido, em que pese haver diversos direitos e instrumentos já assegurados no ordenamento jurídico, estes, em muitos casos, não são concretizados. Dessa forma, pretende-se evidenciar neste artigo os descompassos existentes entre a legislação que regulamenta a produção do espaço urbano e a implantação da legislação, utilizando como realidade empírica o município de Ituiutaba-MG - localizado no pontal do Triângulo Mineiro e que apresenta uma estimativa populacional de 105.818 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2021) – analisado a partir do acompanhamento do processo de revisão do seu Plano Diretor Urbanístico em 2018 e das dificuldades de implementação de suas diretrizes nos anos seguintes.

Ressalta-se que os resultados apresentados são embasados em pesquisa de mestrado, na qual foram realizadas entrevistas com agentes que estiveram envolvidos no processo de revisão do Plano Diretor (membro do Ministério Público Estadual, vereador, coordenador do processo de revisão do Plano Diretor e representante municipal do setor de planejamento urbano), não tendo envolvido pesquisa com os cidadãos, no sentido de analisar questões relativas à participação popular, em razão da pesquisa ter se desenvolvido na época do isolamento social decorrente da pandemia.

Para realizar a discussão acerca da efetividade dos instrumentos urbanísticos previstos a partir da revisão do Plano Diretor de Ituiutaba-MG, o artigo foi dividido em 3 seções. Na primeira, tratamos da noção de Direito à Cidade, destacando seu aspecto teórico, filosófico e legal, na tentativa de evidenciar seu papel na transformação da realidade das cidades. Em seguida, aborda-se as relações entre a produção do espaço urbano e o ordenamento jurídico existente, dando destaque para os instrumentos legais advindos do



Estatuto da Cidade. Por fim, no último item, foram trazidos elementos relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor Urbanístico de Ituiutaba e às dificuldades colocadas à construção do Direito à Cidade diante dos entraves associados à implantação das diretrizes contidas no referido Plano Diretor.

A AMPLITUDE DO ENTENDIMENTO ACERCA DO DIREITO À CIDADE

Para além de um conceito teórico, objeto de pesquisas científicas, inserido no âmbito acadêmico, o Direito à Cidade tem sido bastante discutido, tendo se inserido, inclusive, no ordenamento jurídico, frente às reivindicações de diferentes movimentos sociais diante da ampliação das desigualdades socioespaciais vividas nos espaços urbanos, intensificadas pelo modo de produção capitalista.

A sua complexidade, portanto, inviabiliza a sua definição de forma uníssona e fixa, no sentido destacado por Tavolari (2016, p.105) quando afirma que: “A pergunta pela definição é um problema na medida em que objetiva cristalizar um só sentido como correto ou verdadeiro, como se fosse possível extrair uma essência perene do conceito”.

A autora supracitada relaciona a força do Direito à Cidade justamente a esta ausência de limites para a construção deste conceito, o qual não se restringe ao âmbito acadêmico, tampouco pode se considerar apenas como programa ou protesto, estando a construção deste conceito inserida em diversos âmbitos que convivem entre si e se complementam (Tavolari, 2016).

A produção do espaço urbano e o processo de urbanização em si envolvem contradições, separação de classes e relações de dominação, situações a partir das quais se vislumbra o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e a falta de condições mínimas para a garantia de uma vida digna a todos os moradores da cidade. Nessa linha, destaca-se a apresentação da noção de direito à cidade trazida por Trindade:

Dessa maneira, ao longo da história, as camadas mais empobrecidas foram impossibilitadas de usufruir da cidade de forma plena, isto é, foram privadas do acesso às melhores localizações do tecido urbano. Nessa perspectiva, ter direito à cidade significa poder usufruir das vantagens, dos serviços e oportunidades oferecidas pelas boas localidades do sistema urbano. O direito à cidade, portanto, não é o equivalente ao direito à moradia; o primeiro é muito mais amplo e complexo, pois considera a localização do indivíduo no sistema urbano em seu conjunto e a possibilidade de acesso às melhores localizações da cidade (Trindade, 2012, p.149).



Os processos de segregação e autosegregação separando cada vez mais os espaços entre ‘espaços de ricos’ e ‘espaços de pobres’ evidenciam a fruição do espaço de forma diferenciada, em conformidade com as realidades/possibilidades dos cidadãos, sendo que nas cidades em que vigora o capitalismo, o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso na produção e apropriação dos espaços. Em se tratando das cidades brasileiras, é possível verificar que há tendência em se instalar conjuntos habitacionais populares em bairros periféricos, por vezes, sem o oferecimento de infraestrutura básica, áreas estas que não estão diretamente sob o interesse do capital imobiliário. Assim, os benefícios e vantagens das melhores áreas da cidade tendem a ser usufruídos pelos cidadãos com mais recursos financeiros (Magrini, 2013).

Nesse contexto, demonstra-se de extrema importância a constatação de Trindade (2012), que evidencia o Direito à Cidade enquanto mais amplo que o direito à moradia, vez que envolve para além deste, a possibilidade de usufruir da cidade, das melhores localizações e de todas as suas vantagens, sendo apontado como imprescindível para sua garantia aos mais vulneráveis socioeconomicamente a adoção pelo Estado de política urbana que sobreponha os interesses coletivos aos interesses individuais de propriedade.

Assim, para assegurar o direito à cidade aos mais pobres, Trindade (2012, p.149) aponta que: “Do ponto de vista jurídico, isto requer a incorporação do princípio da função social da propriedade, justamente com o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, coibindo assim a prática da especulação imobiliária.”

Segundo Lefebvre (2001, grifos do autor):

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, propriedade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível (Lefebvre, 2001, p.117-118).

Tal conceituação se aproxima do viés político e social que envolve a noção de direito à cidade, destacando dessa forma, o próprio papel central do espaço urbano na consolidação da vida urbana, evidenciando uma valorização do espaço enquanto lugar de encontro e a necessidade da prevalência do valor de uso dos espaços para que as cidades sejam mais inclusivas.

Na mesma linha, sobre o Direito à Cidade, esclarece Harvey (2012):



O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (Harvey, 2012, p.74).

Percebe-se assim, que é em meio a necessária mudança na rota do processo de urbanização e a tentativa de tornar o espaço urbano mais igualitário, compartilhando os seus benefícios com todos os cidadãos, que vem se destacando a noção de Direito à Cidade em diferentes âmbitos.

Versando sobre o espaço urbano, Corrêa (2005) afirma que as cidades são por excelência o local de realização das lutas sociais, dentre elas, as que se dão em busca do Direito à Cidade:

O espaço urbano assume assim uma dimensão simbólica que, entretanto, é variável segundo os diferentes grupos sociais, etários etc. mas o cotidiano e o futuro próximo acham-se enquadrados num contexto de fragmentação desigual do espaço, levando aos conflitos sociais, como as greves operárias, as barricadas e os movimentos sociais urbanos. O espaço da cidade é assim, e também, o cenário e o objeto das lutas sociais, pois estas visam, afinal de contas, o direito à cidade, à cidadania plena e igual para todos (Corrêa, 2005, p.09).

Corroborando a relevância da movimentação popular para a busca pelo Direito à Cidade, Tavorari (2016, p.106) afirma que: “A luta pelo direito à cidade passou a ser depositária das expectativas de mudança, das projeções de justiça, democracia e igualdade na cidade”.

Diante da movimentação popular é preciso salientar também os avanços realizados no âmbito jurídico em prol de se alcançar um ordenamento urbano mais igualitário e inclusivo, em que pese as desigualdades experimentadas na cidade. Como será abordado no item seguinte, a noção de direito à cidade foi inserida no ordenamento jurídico, notadamente no Estatuto da Cidade, ao tratar sobre direito a cidades sustentáveis, prevendo, entre outros, o direito à terra urbana, direito à moradia e à infraestrutura urbana.

Nesse contexto, tem se evidenciado a preocupação com a função social da cidade e da propriedade, inclusive, se estabelecendo instrumentos, a serem regulamentados, para que haja impedimentos à utilização da propriedade para fins meramente especulativos, em desconformidade com o planejamento urbano, por exemplo.

Versando sobre o Direito à Cidade enquanto direito fundamental a orientar o direito urbanístico, Frota (2012, p.157) define este nos termos do art. 2º do Estatuto da Cidade:



Este, de acordo com o artigo 2º do Estatuto, pode ser entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (Frota, 2012, p.157).

Ao tratar o Direito à Cidade enquanto coletivo, antes mesmo de um direito individual, Harvey (2012) traz para a noção de Direito à Cidade o caráter de direito humano fundamental. Nas palavras do autor: “A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.” (Harvey, 2012, p.14).

Na mesma linha, Amanajás e Klug (2018) apontam que:

O direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz da garantia e da promoção dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos (Amanajás e Klug, 2018, p.29).

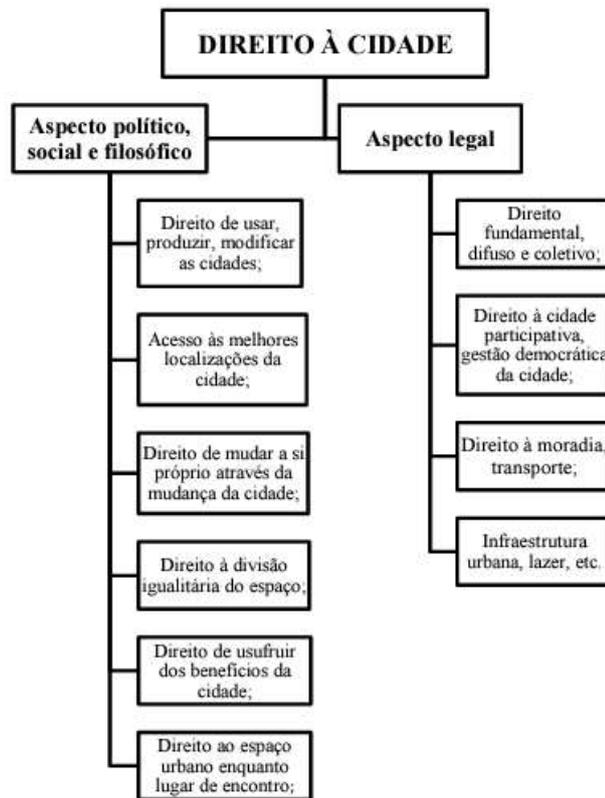
Infere-se, portanto, o Direito à Cidade enquanto direito apto a assegurar a dignidade da pessoa humana, direito de moradia, direito à cidades democráticas, para que haja efetiva participação popular nas decisões referentes à cidade, preocupação esta constante também nas legislações urbanísticas, como ainda será abordado.

Nesse contexto, consoante se verifica na figura 1, a noção de Direito à Cidade não apresenta viés único, o que ressalta a necessidade de se discutir e buscar a sua concretização frente aos objetivos a que se propõe, em todos os diversos aspectos que o envolvem, convergindo para a busca de uma vida urbana digna para todos os cidadãos. Diante de sua multiplicidade de sentidos, a noção de Direito à Cidade pode englobar proposições mais amplas e/ou mais pontuais, propostas de transformações estruturais e/ou de melhorias conjunturais.

Como exemplo de entendimento do direito à cidade como uma perspectiva filosófica, social e política temos o pensamento de Lefebvre (2001) e de Harvey (2014). De acordo com Lefebvre (2001) a cidade deveria ser produzida como obra, fazendo prevalecer nesse processo o valor de uso dos espaços sobre o seu valor de troca. Lefebvre (2001) ressalta ainda que o Direito à Cidade se refere ao direito não a uma cidade do passado, mas ao direito de reconstrução da cidade enquanto possibilidade do novo.



Figura 1 – Perspectivas sobre o Direito à cidade



Fonte: Autora, 2022.

Para Harvey (2014, p.30), reivindicar o direito à cidade equivale a “reivindicar algum poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”. Para os dois autores, tratar do Direito à Cidade está diretamente ligado à necessidade de mudanças sociais importantes, visto que a luta pelo direito à cidade é entendida como uma luta anticapitalista.

Dentre os sentidos do Direito à Cidade que comportam entendimentos mais diretos e pontuais, destacamos a perspectiva jurídica que, a partir das reivindicações dos movimentos sociais pela reforma urbana, tentou traduzir em diretrizes e leis os direitos fundamentais para que a cidade fosse acessada com mais equidade, como o direito à moradia, ao transporte, às infraestruturas urbanas, etc.

Nesse contexto jurídico, o Direito à Cidade não é carregado de sentido eminentemente revolucionário, como nas perspectivas de Lefebvre (2001) e de Harvey (2014), mas apresenta grande potencial de transformar a vida cotidiana dos cidadãos, garantindo direitos sem os quais não é possível pensar na produção de outros tipos de



idades, mais justas e igualitárias. Diante desta importância dos aspectos legais envolvidos na noção de Direito à Cidade, são apresentados na próxima seção os aspectos relativos ao ordenamento jurídico que diz respeito à política urbana.

A REGULAMENTAÇÃO URBANA NO ORDENAMENTO JURÍDICO: AVANÇOS EM DIREÇÃO AO DIREITO À CIDADE?

Considerando a complexidade da vida em sociedade e a necessidade de seu regramento, destaca-se o apontado por Diniz (2011):

Como o ser humano encontra-se em estado convivencial, é levado a interagir; assim sendo, acha-se sob a influência de alguns homens e está sempre influenciando outros. E como interação perturba os indivíduos em comunicação recíproca, para que a sociedade possa conservar-se é preciso delimitar a atividade das pessoas que a compõem, mediante normas jurídicas (Diniz, 2011, p.259).

A produção das cidades e a viabilidade da vida urbana, como já mencionado, envolvem aspectos como a produção de excedentes, a separação de classes e é influenciada por diferentes agentes através dos interesses e contradições vigentes. Entre os agentes produtores do espaço urbano, o Estado exerce papel de extrema relevância no planejamento urbano, notadamente por ser o responsável pela regulamentação de diversos instrumentos legais para delimitação do uso e ocupação do solo, além de dispor sobre a propriedade e a função social da cidade, entre vários outros aspectos.

Versando acerca do complexo papel exercido pelo Estado e a sua intervenção na cidade, Rolnik (1995) preceitua que:

A intervenção do Estado na cidade é, portanto, contraditória: sua ação pode favorecer mais ou menos certos segmentos da sociedade urbana – mas nunca definitivamente. O que há de permanente na cidade do capital é a luta pela apropriação do espaço urbano e a ação do Estado nada mais é do que expressão das forças engajadas, voluntária ou involuntariamente, nesta luta [...] (Rolnik, 1995, p.71).

A preocupação com a dignidade da pessoa humana há tempos tem se inserido no ordenamento jurídico, frente a acontecimentos históricos marcantes, buscando-se evitar novas situações desfavoráveis à humanidade. Assim, alinhada à preocupação com a dignidade da pessoa humana, inserida na Constituição Federal de 1988, caminha a preocupação com a existência de condições para uma vida digna, caminho esse que esbarra no próprio entendimento de Direito à Cidade.



A Constituição Federal (1988), em seu artigo 3º, preconiza, enquanto objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nessa linha, destaca-se constar na Carta Maior (1988), pela primeira vez, em meio aos pleitos que se vislumbravam à época de sua elaboração, um capítulo referente ao planejamento urbano, traçando diretrizes para orientar as legislações infraconstitucionais.

Tratando sobre os principais objetivos da reforma urbana, que influenciam na definição do direcionamento do planejamento urbano, evidencia Souza (2007):

(...) pode-se dizer que o *objetivo geral* da reforma urbana, em seu sentido mais recente, é o de promover um desenvolvimento urbano autêntico, nos termos delineados no Cap. 6 deste livro.

Os *objetivos específicos* da reforma urbana, por outro lado, são diversificados. Os mais importantes são: 1) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; 2) reduzir o nível de disparidade sócio-econômico-espacial intra-urbana, assim reduzindo o nível de segregação residencial; 3) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano (Souza, 2007, p.112-113).

A função social da cidade e da propriedade era temática que constava em emenda referente à questão urbana entregue ao Congresso Constituinte, evidenciando Rodrigues (2014) que:

Apesar de não contestar a propriedade, a proposta foi capturada pelo saber competente. A Constituição remeteu aos planos diretores municipais a tarefa de definir quais áreas cumprem ou não a função social da propriedade, ou seja, transformou a função da propriedade, que passou a ser considerada problema de gestão do uso do solo urbano (Rodrigues, 2014, p.30-31).

A Constituição Federal de 1988 consagrou no Capítulo II referente à Política Urbana, os artigos 182 e 183, em que consta a política de desenvolvimento urbano, ressaltando-se a determinação do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, com diretrizes a serem observadas.

Diante da inserção de apenas dois artigos na Constituição Federal, em que pese a existência de dezenas de artigos e temáticas relevantes apontados na emenda entregue ao Congresso Constituinte, Souza (2007, p.120) afirma que:

Diante desse resultado, pareceu restar como opção concentrar os esforços em uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meios de promoção da reforma urbana, mediante a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma. Paralelamente, mas sem alarde e, deve-se dizer, sem grande força, buscou-se regulamentar os dois capítulos da Constituição por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais



conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em meados de 2001, após onze anos (!) de tramitação no Congresso Nacional (Souza, 2007, p. 120).

O Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, surge então enquanto norma regulamentadora que consagra institutos os quais possuem aptidão para ensejar transformações na realidade social, com a melhoria na qualidade de vida daqueles que vivem a realidade de exclusão social (Dias, 2012).

Nessa linha, continua Dias (2012):

Diante da realidade urbana brasileira atual - de exclusão social, de injustiça social, de não vivência dos direitos e garantias fundamentais por grande parte de sua população - que é recorrente em grande parte dos países da América Latina, o Estatuto da Cidade se apresenta como um sistema legal que corporifica princípios urbanísticos a serem concretizados por meio de políticas públicas nas cidades e nas propriedades urbanas brasileiras, conformando, por assim dizer, o conteúdo jurídico do direito a cidades sustentáveis (Dias, 2012, p.51).

O diploma legal em questão, ao elencar as diretrizes gerais da política urbana no art. 2º, incisos I e II (Brasil, 2001), aborda o direito às cidades sustentáveis e à democratização da cidade, nos seguintes termos:

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;

A disposição expressa apontada acima, evidenciou a noção de Direito à Cidade no próprio ordenamento jurídico. Nessa linha, considerando o art. 2º, inciso I, como próprio Direito à Cidade, destaca Frota (2012, p.157): “Assim, uma das transformações mais significativas ocorridas nos últimos anos foi a emergência de um novo direito fundamental que orientaria o direito urbanístico, o chamado direito à cidade.”

Por outro lado, a preocupação com a gestão democrática da cidade é de extrema relevância para que haja participação efetiva da população, destacando-se o apontado por Rodrigues (2014, p.39): “Leis não são suficientes se não houver organização social forte para colocá-las em prática”.

O Estatuto da Cidade dispõe, em suas diretrizes, sobre a ordenação e o controle do uso do solo, em que se verifica a preocupação em evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, retenção especulativa de imóvel urbano, entre outros. Trata-se de orientação



coadunada à função social da propriedade, de modo a buscar assegurar o bem-estar dos cidadãos, trazendo instrumentos da política urbana, como parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, instrumentos consoantes ao direito à cidade, que estabelecem limites à propriedade privada em prol do interesse coletivo.

Sobre o plano diretor, Rodrigues (2014, p.31) aponta que: “O Plano Diretor, a partir de 1988 e especialmente após 2001, com a Lei 10.237/2001, sobre o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), passa a ser a política urbana por excelência.”

O referido instrumento da política urbana é abordado por Meirelles (2008), que conceitua e descreve suas características:

O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social (Meirelles, 2008, p.550).

Dessa forma, tem-se que o plano diretor deve revelar as necessidades de cada cidade, devendo com base nisto orientar as prioridades, diretrizes, ações e programas para que estas sejam atendidas, observando-se o bem-estar dos cidadãos, revelando-se, assim, enquanto verdadeiro instrumento de mudança, aliado à atuação do poder executivo e legislativo municipal em prol desta. Sendo assim, o plano diretor é juridicamente a instância que permite aos gestores trabalharem na construção do Direito à Cidade.

O problema é que apesar dos avanços jurídicos, uma série de condições práticas dificultam e até impedem que o legislado seja efetivado. Como afirma Maricato (2013, p. 49-50):

Temos leis festejadas no mundo todo, temos Planos Diretores em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, com instrumentos jurídicos inovadores, temos conhecimento técnico, temos experiência acumulada, mas nossas cidades estão piorando [...] Reconhecer que depois de muitas conquistas institucionais nossas cidades estão piorando e que fomos atropelados pela voracidade do “boom” imobiliário, em sua versão periférica, é difícil, mas necessário.

Villaça (2005) indica que os planos diretores são superestimados diante da valorização do conhecimento técnico e científico para pautar as ações políticas, que não são



acompanhadas da seriedade necessária pelo poder público na execução dos planos. Segundo o autor (2005, p.90):

Em essência a ilusão do Plano Diretor e dos Planos Regionais decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica. Como procuramos enfatizar, o que chama a atenção no Plano Diretor Estratégico (como nos Planos Diretores em geral) é o fato dele conseguir, com incrível facilidade, a adesão de significativas lideranças sociais e que, à primeira vista, não teriam interesse nessa adesão, como por exemplo a imprensa, setores empresariais, intelectuais e os políticos (como o caso da Prefeita Luísa Erundina relatado por Paul Singer no Cap. 3). Ele esconde interesses, sim, mas isso não é muito claro. Cria-se em torno dele uma verdade socialmente aceita - que junto com muitas outras constitui a ideologia dominante com a qual, já dissemos, a sociedade toda está cegamente encharcada sem ter consciência disso.

De acordo com Burnett (2022), os avanços incorporados ao planejamento urbano a partir do Estatuto da Cidade e da obrigatoriedade dos planos diretores esbarram na manutenção da lógica de produção urbana desigual, constituindo um reformismo incapaz de mobilizar e organizar bases reais nas cidades para garantir a efetivação dos instrumentos legais. Essa constatação converge para o entendimento de Grazia (2003), que afirma que, considerando que parte das leis brasileiras não são cumpridas, fazer com que uma nova lei não se transforme em apenas mais uma dentre muitas, exige esforços coletivos com a criação de campanhas públicas, produção de material de divulgação com linguagem acessível, seminários, cursos para lideranças, ONGs e técnicos, criando um caldo de cultura para que sua aplicação seja garantida.

Sobre esse aspecto, Rolnik (1999, p.84) destaca que:

O impacto da aplicação dos instrumentos está na forma pela qual esses são apropriados e não somente no seu desenho. É evidente que a permeabilidade maior ou menor de um governo local a que diferentes agentes sociais se constituam como interlocutores reais de uma política urbanística tem grande peso nas possibilidades reais de apropriação dos instrumentos por parte desses agentes.

Essas críticas revelam o entendimento de que não basta uma preocupação técnica com a inserção de diretrizes, ações e instrumentos urbanísticos nos planos diretores para que eles, de fato, transformem a produção e a apropriação dos espaços urbanos. É necessário um comprometimento do poder público executivo e legislativo para a implementação do previsto em lei, além do engajamento dos movimentos sociais e da população em geral no acompanhamento contínuo da efetivação dos princípios que regem os planos diretores. Sobre a necessária atuação dos movimentos e lideranças sociais, Maricato (2005) destaca que:

Preocupou-me ver, em alguns lugares desse Brasil um entusiasmo pouco crítico com o Plano Diretor especialmente vindo de lideranças sociais. Se a elaboração do PD gera, como tem acontecido, uma lista imensa de questões técnicas a serem levadas em consideração buscando (na peça escrita e discursiva) um padrão belga ou suíço na ocupação do solo sem levar em conta essa tradição brasileira de dominação desumana e exploração ambiental predatória, o que podemos esperar do PD resultante? Que ele vá, de fato, dar prioridade ao que nunca se deu? Que ele vá “remar contra a corrente”? Que ele vá deixar a tradição de “Plano Discurso”



como cunhou o professor Villaça? O que vai acontecer com a demanda da moradia social, nunca antes priorizada, perdida no interior dessa lista imensa? [...] É fundamental e pedagógico que as lideranças populares se informem e se instruem sobre todas as questões técnicas que envolvem um PD até para perceber quando a técnica encobre relações de injustiça. Mas cabe especialmente aos movimentos sociais exigir a mudança desse discurso e introduzir sua perspectiva de classe, esse é seu assunto fundamental, sem o qual nada mudará (Maricato, 2005, p.2).

Fica evidente o reconhecimento de que por mais abrangentes e corretos tecnicamente sejam os planos diretores, eles não são capazes de transformar, sozinhos, as engrenagens excludentes que historicamente comandam a produção das cidades. Mesmo diante de uma relevante participação social na fase de elaboração, é necessário que essa participação continue de maneira permanente, observando as ações do poder público e fazendo cobranças sempre que necessário. Apesar desses fatores, as conquistas na legislação não são insignificantes. Como afirma Rolnik (2003):

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final (Rolnik, 2003, p.13).

Sendo assim, podemos considerar os planos diretores como um elemento importante dentre os muitos envolvidos na busca pela construção do direito à cidade. Se por um lado, eles não são capazes de transformar, sozinhos, os processos de produção do espaço urbano, sem eles tampouco seria possível vislumbrar tais transformações. Deste modo, é preciso realizar leituras críticas acerca dos papéis e limitações dos planos diretores, para que eles possam ser fortalecidos na sua dimensão da efetividade, tornando-se, cada vez mais, um instrumento jurídico pragmático e não apenas técnico e discursivo.

Diante desses aspectos, buscamos identificar no processo de revisão do plano diretor de Ituiutaba-MG os elementos que contribuem para a busca pelo Direito à Cidade e aqueles que se constituem como entraves para a garantia deste direito, visando compreender a partir desta realidade empírica, como se articulam os diferentes fatores que influenciam na efetividade ou não dos instrumentos previstos no plano diretor.



PLANO DIRETOR DE ITUIUTABA-MG: CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE?

Consoante prescreve a Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, §1º, o plano diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes.

De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o município de Ituiutaba-MG, objeto do estudo em questão, está localizado na Região Geográfica Intermediária de Uberlândia e conta com estimativa populacional de 105.818 habitantes (IBGE, 2021), enquadrando-se, portanto, como cidade cujo plano diretor é obrigatório.

Em artigo sobre a expansão urbana e as desigualdades socioespaciais em Ituiutaba-MG, Oliveira (2020) aborda a importância da observância das condições de moradia para se compreender o próprio modo de constituição do espaço urbano, apontando a existência de desigualdades espaciais nesta cidade:

Analisar a condição de moradia ajuda a compreender o processo de produção do espaço urbano de Ituiutaba, pois a presença de habitações semiadequadas ou inadequadas evidencia as desigualdades espaciais existentes e expressam as condições socioambientais das áreas. A concentração de moradias em condição semiadequada ou inadequada nas periferias da cidade revela que há uma tendência do processo de urbanização agrupar populações mais pobres em áreas pouco privilegiadas por infraestruturas, ambientalmente frágeis e socialmente excluídas. (Oliveira, 2020, p. 104-105).

A produção do espaço urbano de modo a intensificar as desigualdades socioespaciais existentes é realidade verificada em várias cidades brasileiras, fato que há muito vem sendo objeto de discussão e de movimentos em favor da reforma urbana. O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores municipais são exemplos de normas que surgiram na expectativa de modificar a produção do espaço e o próprio cotidiano urbano, como abordado anteriormente.

A obrigatoriedade do plano diretor, conforme Dias (2012, p.25): “[...] compreende a necessidade de planificação de políticas urbanas congruentes com a realidade, que se tornem exequíveis pelo Poder Público municipal e passíveis de fiscalização por parte dos cidadãos.”

É nesse contexto que, em prol de se alcançar melhores condições de vida urbana para os cidadãos, acesso igualitário aos benefícios da cidade e tudo mais que envolve a ampla noção de Direito à Cidade, se pretendeu abordar o Plano Diretor de Ituiutaba enquanto instrumento apto a assegurar a execução da política urbana no nível municipal, considerando seu papel na possível efetivação do mencionado direito.



Posto isso, é preciso destacar que o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, §3º (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) dispõe que é necessária a revisão do plano diretor, ao menos, a cada dez anos, o que não fora observado em Ituiutaba. Em que pese os esforços engendrados pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais para que fosse realizada a necessária revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, que havia sido instituído pela Lei Complementar n. 63, de 31 de outubro de 2006, esta veio a se concretizar apenas no ano de 2018, com a publicação da Lei Complementar n. 153, de 13 de julho de 2018, a qual instituiu a Revisão do Plano Diretor Integrado do Município de Ituiutaba.

Na pesquisa de mestrado que deu origem ao presente artigo, foram realizadas entrevistas¹ com sujeitos envolvidos no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba (vereador, membro do Ministério Público Estadual, coordenador do processo de revisão do Plano Diretor e representante municipal do setor de planejamento urbano), no intuito de apurar a partir da experiência destes agentes, entre outros aspectos, as eventuais dificuldades verificadas no seu trâmite, assim como para sua efetivação.

A partir de comparação realizada entre o Plano Diretor de 2006, o projeto produzido pela equipe responsável pela revisão e a versão final da legislação, promulgada em 2018, assim como inferiu-se das informações relatadas nas entrevistas, constatou-se que, malgrado tenha havido supressões e alterações na minuta apresentada pela equipe, não houve alteração do fundamento proposto, correspondendo o Plano aprovado em 2018 ao diagnosticado pela equipe de revisão como o mais relevante para o município.

Com relação às dificuldades verificadas no processo de revisão do plano, foram apontadas pelos entrevistados, em síntese, as seguintes situações: i. curto lapso temporal para elaboração do plano; ii. Pouco envolvimento dos cidadãos nas reuniões e audiências; iii. Falta de interesse do poder municipal, de maneira geral; iv. Existência de grupos de interesses conflitantes.

É possível observar, portanto, que o processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba foi perpassado por alguns elementos destacados por Rolnik (1999, 2003), Villaça (2005) e Maricato (2005). Como a revisão foi resultado de ação do Ministério Público Estadual de Minas Gerais, que cobrou do poder público municipal sua realização, as tratativas com a

¹ Seguindo orientação do Comitê de Ética em Pesquisa, que aprovou o roteiro de entrevista submetido, os entrevistados não foram identificados. Assim, a referência a eles é feita apenas por meio da função que eles exerceram no processo de revisão do Plano Diretor Urbanístico de Ituiutaba.



equipe responsável por conduzir o processo estabeleceram um espaço de tempo relativamente curto para a realização de todas as etapas exigidas para a revisão: cinco meses de trabalho, de julho de 2017 a novembro de 2017, para elaborar o diagnóstico a partir de reuniões setoriais, reuniões comunitárias, consultas públicas via internet e em espaços públicos, fazer audiências de divulgação das diferentes etapas do trabalho, preparação das diretrizes e ações, elaboração da minuta e sua posterior revisão, para a entrega da versão final do documento com a minuta de lei que estabelece a revisão do Plano Diretor. Segundo o coordenador da equipe responsável pela revisão, esse prazo acelerou as etapas do trabalho, que, apesar de terem sido todas cumpridas, tiveram que ser feitas de forma rápida, dificultando talvez, a participação popular, visto que eram muitas audiências e reuniões sequenciais.

Desta forma, um dos elementos relatados pelos entrevistados como uma dificuldade no processo de elaboração da revisão do Plano Diretor de Ituiutaba foi a baixa participação da população nas reuniões e audiências do plano, que aconteceram com participação popular, mas com uma participação popular que não foi representativa da diversidade de experiências dos moradores de Ituiutaba, fato que teve que ser superado a partir dos trabalhos de campo realizados pela equipe. Além da participação das pessoas não ter atingido certos segmentos sociais, ainda houve a questão da qualidade da participação, visto que muitos participantes levaram demandas individuais ou que não eram do âmbito de um plano diretor. Sendo assim, destaca-se uma falta de conhecimento da população em geral acerca das finalidades de um Plano Diretor, o que leva a uma falta de entendimento da importância da participação de cada um no processo de construção das diretrizes e ações que orientarão o planejamento urbano pelo prazo de 10 anos.

Outro aspecto que pode ser considerado enquanto dificuldade no processo de revisão, diz respeito à falta de interesse do poder público municipal, de maneira geral, em contribuir com a realização do plano, visto que, apesar da parceria estabelecida entre a equipe responsável pela revisão e a prefeitura municipal, principalmente com a Secretaria de Planejamento e de obras, muitas das demais secretarias não forneceram material para a produção do diagnóstico e não mandaram representantes para as reuniões setoriais. Esse fato sinaliza que havia também um desconhecimento dos servidores públicos municipais acerca da importância do Plano Diretor para a construção do futuro do município, que, associado ao desconhecimento da população em geral, dificulta que o Plano Diretor reflita de maneira mais fidedigna os anseios e necessidades específicas de cada segmento da população.



Assim, alguns agentes dominaram o debate acerca de certas temáticas de seu interesse, sem que houvesse contraponto efetivo da população em geral. Isso exigiu que a equipe tivesse que ficar atenta aos interesses em jogo e buscasse, na elaboração das diretrizes e ações, a sobreposição do interesse público sobre os interesses individuais. O conflito de interesses no momento da elaboração de um plano diretor é esperado, visto que é o momento dos diferentes setores da sociedade se posicionarem quanto ao futuro de seu município. O destaque feito aqui se refere a alguns constrangimentos sofridos pela equipe em determinadas reuniões e na mídia, que apesar de terem dificultado o trabalho, não foram capazes de “contaminar” seu conteúdo.

No que tange às diretrizes/temáticas consideradas como relevantes para a promoção de uma experiência urbana mais justa em Ituiutaba a fim de garantir o Direito à Cidade, foram apresentadas diferentes e importantes perspectivas na revisão do plano, envolvendo, em síntese: i. a inserção dos corredores integrados periféricos como prioritários para o desenvolvimento urbano; ii. o capítulo das políticas sociais que visam a equidade e a valorização das diferenças; iii. os instrumentos urbanísticos como IPTU progressivo, contribuição de melhoria e parcelamento compulsório que buscam garantir a função social da propriedade; iv. os instrumentos de democratização da gestão urbana; v. a necessidade de constituição do Conselho da Cidade.

Deste modo, foi possível observar na revisão do plano diretor de Ituiutaba que os preceitos ligados ao Direito à Cidade estabelecidos no Estatuto da Cidade estão contemplados em uma série de diretrizes e ações propostas. No entanto, uma série de eventuais dificuldades para a implementação do Plano Diretor de Ituiutaba e de seus respectivos instrumentos foi apontada pelos entrevistados: i. plano descolado da possibilidade de execução do município; ii. falta de planejamento estratégico do poder público para executar as propostas; iii. ausência de corpo técnico qualificado para a implantação das novas diretrizes e ações; iv. situação crítica do município no tocante à legislação, formalidade organizacional e jurídica; v. necessidade de atualização legislativa antes de viabilizar as ações do plano.

Desta forma, foi identificado que, apesar dos instrumentos do Plano Diretor estarem condizentes com o que preconiza o Estatuto da Cidade, no que se refere à garantia do Direito à Cidade, o poder público municipal – executivo e legislativo – não possuía à época capacidade material, técnica e legislativa para efetivar todas as diretrizes e ações previstas.



Seja pela falta de recursos financeiros, seja pela ausência de corpo técnico qualificado, seja pela falta de tradição do planejamento de ações a longo prazo, seja pela desatualização das legislações municipais e/ou morosidade na formulação das leis que regulamentem a implementação dos instrumentos urbanísticos previstos no novo Plano Diretor, o fato é que, ao menos aparentemente, poucas ações previstas na nova lei foram efetivadas e traduzidas em melhorias reais para a população de Ituiutaba, fazendo eco ao que afirma Villaça (2005) quando nos chama a atenção para o fato de que os planos diretores são constructos técnicos e científicos sofisticados, que possuem dificuldade em encontrar respaldo na prática do dia a dia das administrações municipais, indicando um abismo entre os saberes técnicos, políticos e jurídicos, que precisa ser superado para que os planos diretores tenham seus conteúdos deslocados do plano do potencial e sejam colocados no plano da transformação da realidade.

No entanto, apesar desses desafios, alguns entrevistados consideraram, em síntese, ser possível assegurar o Direito à Cidade através do aparato jurídico existente, propiciando melhoria de qualidade de vida da população, embora tenham destacado a dificuldade de operacionalização para concretizá-lo (demandaria investimentos, recursos humanos, tecnologia, etc.), além da necessidade de mobilização política, envolvimento da sociedade para que haja cobrança e a efetiva aplicação/execução do que há previsto legalmente. Ademais, destaca-se o apontado por outro entrevistado com relação a necessidade de proximidade do administrador público com a população e o investimento maciço em educação para a mudança da realidade vivenciada.

Nesse sentido, destaca-se o que pondera Dias (2012), ao versar sobre o Estatuto da Cidade enquanto sistema que traz relevantes princípios urbanísticos a serem concretizados nas cidades. Para a autora (2012, p.51): “Todavia, se o marco regulatório existente é inovador, e desafia o poder público para transformar a realidade urbana, nenhuma mudança significativa pode ser realizada, no plano fático, se dissociarmos o jurídico do político.”

Diante de todo o exposto, é inquestionável a existência de robusto arcabouço normativo com relação à regulamentação urbana em Ituiutaba. Destaca-se, especialmente, o Plano Diretor Urbanístico revisado, no qual encontram-se instrumentos e meios que podem favorecer a efetivação do Direito à Cidade aos cidadãos.

O Plano Diretor de Ituiutaba consagra como princípios estruturantes de sua política urbana (art. 4º) os seguintes elementos: a) função social da cidade; b) função social da propriedade; c) sustentabilidade; d) gestão democrática da cidade; e) corredores integrados.



Enquanto função social da cidade, consta no referido Plano o próprio Direito à Cidade, compreendendo-se neste o direito à terra urbanizada, à moradia, etc. A função social da propriedade, por sua vez, nos termos dispostos no art. 6º do Plano Diretor de Ituiutaba, considera-se cumprida quando promovido o adequado aproveitamento do solo, respeitadas as funções sociais da cidade e a propriedade imobiliária for utilizada para habitação, atividades econômicas, proteção do meio ambiente e preservação do patrimônio cultural.

Para Trindade (2012), a função social da propriedade seria, em verdade, o próprio fundamento jurídico do Direito à Cidade, reputando que, para tanto:

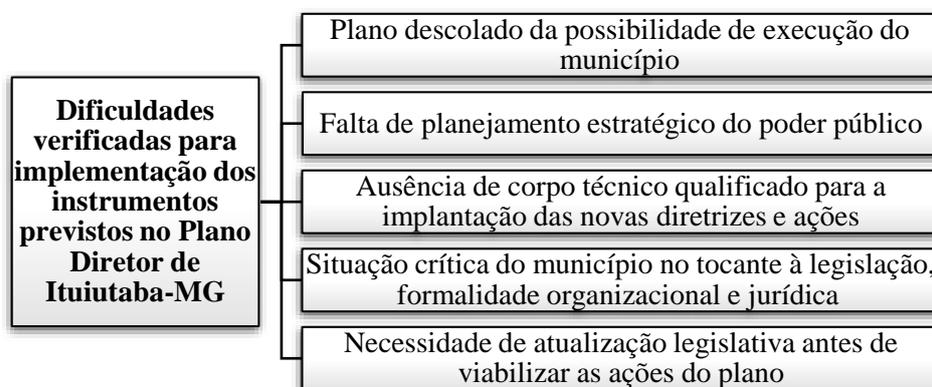
[...] o Estado deve valer-se de dispositivos jurídico-institucionais para regular o uso e ocupação do solo. Dentre os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para tal finalidade, os mais relevantes são os seguintes: a) parcelamento e edificação compulsórios; b) Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo; c) desapropriação do imóvel (com pagamento em títulos da dívida pública) (Trindade, 2012, p.150).

Entretanto, em que pese os referidos instrumentos estejam inseridos no plano diretor de Ituiutaba, estes - ao menos até o ano de 2021, depois de três anos da promulgação da lei complementar nº 153 que aprovou o referido plano em 2018 - ainda não haviam sido implementados, visto que pendentes de regulamentação por lei específica, o que obsta sobremaneira o cumprimento da função social da propriedade e, conseqüentemente, do próprio direito à cidade.

Por outro lado, evidenciou-se ainda, a partir do próprio plano diretor, a grande defasagem na legislação urbana de Ituiutaba-MG, o que inclusive foi ressaltado por um dos entrevistados. Conforme previsto no art. 112, da Lei Complementar nº 153/2018, diversas legislações, planos e projetos carecem de necessária revisão, atualização e/ou implantação, como por exemplo a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento do Uso e Ocupação do Solo, Conselho da Cidade, Código de Obras, Lei do IPTU Progressivo, etc., o que afeta igualmente a produção do espaço urbano e a própria vida urbana, visto que há uma defasagem temporal entre as ações e diretrizes previstas no plano e a aprovação de leis complementares que lhe dariam sustentação, demonstrando que além das ações do executivo municipal, são fundamentais as ações do legislativo municipal, na criação e aprovação de leis que garantam, por exemplo, a efetividade das diretrizes previstas no plano diretor.

Nesse sentido, a partir das entrevistas realizadas com os sujeitos envolvidos no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba, foram sintetizadas na figura 2 as seguintes dificuldades à implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Ituiutaba:

Figura 2 – Dificuldades que obstam a implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor de Ituiutaba-MG



Fonte: Adaptado da Autora, 2022.

Essas constatações realizadas a partir da realidade de Ituiutaba dialogam com o exposto por Lacerda et al. (2005) ao identificarem que um dos maiores desafios relativos à elaboração e à implementação dos planos diretores é justamente a dificuldade de articulação entre a dimensão técnica e a política, culminando na necessidade de estabelecer modelos de gestão da cidade que englobem esses dois aspectos centrais. Ao esbarrar na necessidade de escolhas políticas, muitas vezes os critérios técnicos são deixados de lado.

Os resultados da pesquisa convergem também com o que é preconizado por Stephan (2009), em artigo que versa sobre os Planos Diretores em Minas Gerais a partir da sua exigência na Constituição Federal de 1988, no qual aponta para a dificuldade de implementação dos planos diretores por falta de recursos financeiros, humanos, etc, além de destacar a necessidade de aumento da participação popular nas questões urbanas:

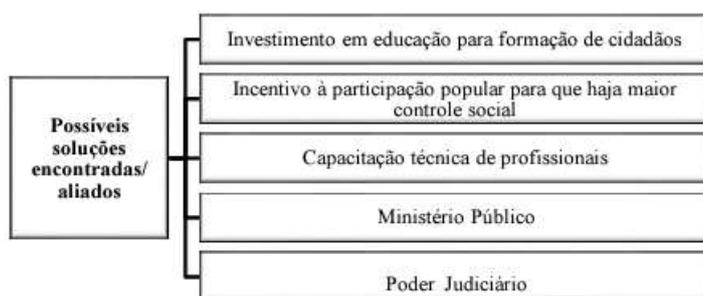
Além dos desafios a serem enfrentados para mudar o quadro histórico em que uma maioria dos planos nunca saiu do papel, há os de ampliar a participação popular e fazer com que o difícil jargão técnico seja traduzido e digerido pela população. Para os municípios pouco populosos, onde não há arquiteto, nem mesmo engenheiro, onde o próprio prefeito autoriza as obras, muitas vezes inadequadas, ficarão os desafios, muito maiores que os de cidades médias, de criar e manter uma equipe técnica responsável pela implementação e o sistema de acompanhamento dos planos, ou, quem sabe, um mínimo de planejamento. Dentre os motivos alegados, um é a falta de recursos financeiros e humanos que impossibilitam incorporar o planejamento urbano, embora recursos sejam desperdiçados em gastos supérfluos e contratação de consultorias caras. Além dos planos diretores, os municípios passam a enfrentar as exigências de planos de saneamento básico, planos de habitação, planos de acessibilidade. As soluções passam pelo compartilhamento de equipes, por mais de um município, seja via as associações de municípios ou de consórcios (Stephan, 2009, p.55-56).



Conforme já exposto, tem-se que, apesar de haver no ordenamento jurídico meios para auxiliar na produção do espaço urbano de forma mais igualitária em Ituiutaba, em muito, os instrumentos não são efetivados por diversas razões, seja por falta de estrutura organizacional, por falta de participação e controle social, falta de interesse político etc, não havendo o devido aproveitamento do aparato legislativo existente, que não é revertido em melhorias efetivas na vida dos cidadãos.

Enquanto possíveis soluções para auxiliar na implementação dos instrumentos do Plano Diretor em Ituiutaba e, por conseguinte, na própria construção do Direito à Cidade, destacam-se na figura 3 as seguintes necessidades diante do que foi constatado na pesquisa:

Figura 3 – Possíveis soluções e aliados para sanar as dificuldades que obstem a implementação dos referidos instrumentos e, conseqüentemente, a construção do Direito à Cidade



Fonte: Autora, 2022.

Considerando que a participação popular é fundamental tanto na etapa de elaboração do plano diretor, para que as diretrizes reflitam as reais necessidades e anseios da população, quanto na de implementação, para que haja pressão pública no sentido da efetivação das ações previstas no plano, conclui-se que é fundamental investir na educação crítica dos cidadãos para que eles conheçam os instrumentos da política urbana e entendam o seu papel central na gestão democrática da cidade. Assim, iniciativas que incentivem a participação popular são essenciais para que o planejamento e a gestão se aproximem efetivamente do cotidiano dos cidadãos.

Outro aspecto a ser considerado é a relevância da ação do Ministério Público, que demonstrou ser um importante agente no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba-MG, visto que foi órgão responsável por sua cobrança através de recomendações e, inclusive,



ajuizamento de Ação Civil Pública levando a demanda ao judiciário para buscar o deslinde da questão.

Consoante preconiza a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 12: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988). Ressalta-se a ordem jurídica urbana, que também deve ser velada pelo Ministério Público, assim como os interesses dos cidadãos, em especial, naquilo que envolve às suas atribuições de defesa da ordem urbanística.

O órgão supracitado dispõe de relevantes instrumentos assegurados em lei para defesa da ordem urbanística e do meio ambiente urbano, quais sejam, inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendação, etc., além de desempenhar importante papel na fiscalização de políticas públicas, sendo importante, assim, sua atuação na defesa da produção de cidades mais justas e igualitárias.

Outro aspecto importante diz respeito à capacitação técnica dos profissionais que trabalham nas secretarias municipais ligadas à execução das políticas urbanísticas, como a secretaria de planejamento, secretaria de obras, secretaria de transportes etc. A falta de pessoal e a falta de corpo técnico qualificado para a execução do plano são entraves para a execução das diretrizes que buscam garantir o Direito à Cidade via ordenamento jurídico, visto que as leis precisam de ações práticas para que possam ser materializadas.

Além disso, fica clara a importância de um pacto coletivo para a implantação dos instrumentos previstos no plano diretor, indicando a necessidade da realização de parcerias entre o poder executivo municipal com o poder legislativo e com o poder judiciário, além da população em geral, para que os esforços possam resultar na diminuição da distância entre o que é legislado e o que é executado. Percebemos assim, que a noção de Direito à Cidade presente no ordenamento jurídico deve compartilhar do entendimento de que sua construção só pode se dar de maneira coletiva, dialogando, em certa medida, com as proposições filosóficas, sociais e políticas de Lefebvre (2001) e Harvey (2014), por exemplo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de Direito à Cidade, como visto, perpassa âmbitos diversos e envolve, em muito, a busca de meios para se vivenciar a cidade de maneira ampla, usufruindo dos seus benefícios de maneira equitativa, na tentativa de tornar o espaço urbano mais igualitário.



Nesse contexto, destaca-se tratar de temática urgente, uma vez que a desigualdade socioespacial, presente desde o início do processo de urbanização, se intensificou muito a partir do modo de produção capitalista, com notória separação de classes e apropriação dos espaços de forma desigual, tratando as cidades como mercadoria, enfatizando o seu valor de troca em sobreposição ao de uso, resultando em espaços urbanos que negam o direito de apropriação plena aos segmentos mais pobres.

Assim, na tentativa de se buscar meios para modificar a realidade experimentada na cidade, com o afastamento cada vez maior do espaço urbano enquanto local de sociabilidade e de encontro das diferenças, foi realizado este estudo com o intuito de verificar em que medida o ordenamento jurídico seria apto a concretizar o Direito à Cidade, em especial na cidade Ituiutaba-MG, partindo, para tanto, da análise da revisão de seu Plano Diretor Urbanístico e do acompanhamento de sua (não) implementação nos anos seguintes.

Nesse sentido, foi possível concluir que, embora exista no ordenamento jurídico instrumentos aptos para viabilizar a concretização do direito à cidade, destacando a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, assim como o próprio Plano Diretor Municipal de Ituiutaba aprovado em 2018, tem-se uma série de aspectos que dificultam a sua efetivação, o que evidencia uma lacuna importante entre o previsto em lei e a prática.

A partir da análise da experiência de Ituiutaba-MG, foi possível observar que essa falta de articulação entre o que é legislado e o que é efetivado perpassa pelas rotinas administrativas do poder executivo e do legislativo municipal, que podem barrar a implementação dos dispositivos previstos em lei. Perpassa também a participação popular efetiva no acompanhamento do planejamento urbano e de sua implementação, sendo que sua ausência potencializa a possibilidade de “engavetamento” dos instrumentos jurídicos. Desta forma, entendemos que a construção do Direito à Cidade deve ser considerada como um embate constante e complexo, que precisa envolver diferentes sujeitos e esferas de poder.

Os resultados da pesquisa que baseia este artigo reforçam, portanto, o caráter coletivo da construção do Direito à Cidade, que não pode ser garantida com a participação de apenas certos setores da sociedade. É somente a partir da somatória de ações convergentes que será possível passar do plano técnico, jurídico e administrativo para o plano da produção de cotidianos mais justos e igualitários, a partir de transformações que alterem as lógicas desiguais que regem o processo de urbanização contemporaneamente. É nesse sentido que constatamos que, apesar do aparato jurídico brasileiro apresentar dispositivos urbanísticos



pertinentes e relevantes, que culminam com a formulação de Planos Diretores com diretrizes e ações que devem atender as necessidades específicas de cada município, a construção do direito à cidade não pode ser garantida apenas pela via legal.

Isso porque existe toda uma estrutura que interfere na implementação dos instrumentos jurídicos. No caso de Ituiutaba, foi apontada a falta de recursos financeiros e de recursos humanos capacitados para efetivar os dispositivos legais previstos no Plano Diretor Urbanístico aprovado em 2018.

Outro aspecto identificado como um desafio à implementação das diretrizes e instrumentos previstos no Plano Diretor Urbanístico de Ituiutaba, foi o atraso na atualização das legislações municipais por parte da câmara dos vereadores e a demora em criar leis que regulamentem os instrumentos do Plano Diretor. Isso porque grande parte do que é previsto no Plano Diretor depende de leis adicionais que precisam ser criadas e aprovadas no âmbito do legislativo municipal para que a prefeitura possa seguir com sua implementação. Por exemplo, se não houver uma lei municipal que regule o IPTU progressivo no tempo – instrumento que ajuda a garantir a função social da propriedade, ele não será efetivado, visto que não basta estar previsto no Plano Diretor. É preciso um detalhamento maior das condições em que o IPTU progressivo no tempo será aplicado, é necessário estabelecer os prazos para realizar o escalonamento das sanções, etc. O que se verificou no estudo de Ituiutaba é que, apesar de estar devidamente presente no Plano Diretor, ao menos até o ano de 2021, após três anos de sua aprovação, não havia nenhuma lei municipal que regulamentasse a implantação do IPTU progressivo no tempo, resultando na falta de efetividade do poder público em garantir a função social da propriedade.

Cabe destacar ainda, que a participação popular foi citada na pesquisa como um elemento sensível no processo de revisão do Plano Diretor de Ituiutaba. Isso porque, apesar de ter havido participação popular, ela não foi satisfatória, tanto na dimensão quantitativa quanto no aspecto qualitativo, visto que a maior parte dos participantes desconhecia os objetivos de um plano diretor e as potencialidades de seu papel como produtor e fiscalizador das políticas públicas do município.

Esses aspectos indicam a necessidade de que a elaboração dos planos diretores seja acompanhada de um processo educativo em diferentes níveis, que capacite os técnicos e os gestores públicos e esclareça os movimentos sociais e a população em geral acerca da importância do acompanhamento da elaboração, aprovação e implementação dos Planos Diretores, para que eles possam deixar de ser instrumentos jurídicos com grande potencial



de transformação das cidades para ser instrumentos jurídicos de efetiva transformação da produção e apropriação dos espaços urbanos.

Desta forma, o papel do ordenamento jurídico urbanístico é reconhecido, com avanços importantes em direção da garantia do Direito à Cidade. No entanto, sem vontade política, comprometimento do poder executivo e do legislativo e, sobretudo, sem participação popular qualificada, não é possível realizar os esforços conjuntos necessários para que as leis sejam efetivadas e resultem em transformações de fato na vida dos cidadãos. Portanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido na construção do Direito à Cidade enquanto novo modo de se produzir e de se apropriar dos espaços urbanos, no qual a dimensão jurídica é um importante pilar, mas não pode ser o único.

REFERÊNCIAS

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Leticia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno. **A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**, Brasília (DF): Instituto de Pesquisas Econômicas Avançadas, 2018, p. 29-44.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.> Acesso em: 03 ago. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BURNETT, Frederico Lago. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista*. São Paulo: Annablume, 2022.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITUIUTABA. Lei Municipal Complementar nº 153, de 13 de julho de 2018. Disponível em: <<http://www.ituiutaba.mg.leg.br/leis/lei-municipal/leis-complementares/ano-de-2018/lei-complementar-no-153-de-13-de-julho-de-2018/view>>.

Acesso em: 20 out. 2021.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista**. In: Crise Urbana. São Paulo: Contexto, 2015a, pp. 25-35.

CATALÃO, Igor; MAGRINI, Maria Angélica; LINDO, Paula. Urbanização, (contra) desenvolvimento e direito à cidade. **Boletim de Geografia**, UEM, v. 37, 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2016.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba: Juruá, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 22.ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

FROTA, Henrique Botelho. **Planejamento Urbano e Nova Ordem Jurídico-Urbanística: Planos Diretores após a primeira década do Estatuto da Cidade**. Revista Opin. Jur: Fortaleza, ano 10, n. 14, p. 154-169, jan./dez., 2012.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

HARVEY, David. **O direito à cidade**. Lutas sociais, São Paulo, n. 29, 2012, pp.73-89.



HARVEY. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

LACERDA, Norma; MARINHO, Geraldo; BAHIA, Clara; QUEIROZ, Paulo; PECCHIO, Rúben. Planos diretores municipais. Aspectos legais e conceituais. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais.** v. 7, n. 1, maio de 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

MAGRINI, Maria Angélica. **Vidas em enclaves: imaginário das cidades inseguras e fragmentação socioespacial em contextos não metropolitanos.** 2013. 488 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. O que esperar dos planos diretores? Rede Planos Diretores, Outubro 2005. Disponível em: <<http://listas.cidades.gov.br/pipermail/redeplanodiretor/2005-October/000159.html>> acesso em janeiro de 2023.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Petrópolis: Vozes, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.

OLIVEIRA, Hélio Carlos Miranda de. **Expansão urbana e desigualdades socioespaciais em Ituiutaba (MG).** Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research médium, Ituiutaba, v. 11, n. 1, p. 97-112, jan./jul., 2020.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1995.



ROLNIK, Raquel. Impactos da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo. **Rev. bras. est. urbanos regionais**, ano 1, n. 2. 1999.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Produção do espaço urbano: abordagens e método de análise. In: OLIVEIRA, F. G.; FREIRE, D. G.; JESUS, G. M.; OLIVEIRA, L. D. **Geografia urbana: ciência e ação política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014. pp.67-84.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007).

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e urbanização**. 15. Ed. São Paulo: Contexto, 2008.

STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Planos Diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. *Risco Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*. n. 10, 2009, p. 46-56. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v0i10p46-56>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Ciência e ação política: por uma abordagem crítica. In: OLIVEIRA, F. G.; FREIRE, D. G.; JESUS, G. M.; OLIVEIRA, L. D. **Geografia urbana: ciência e ação política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

TAVOLARI, Bianca. Direito à cidade: uma trajetória conceitual. **Novos estudos**. São Paulo: Cebrap, 2016. Acesso em: 20 out. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/v35n1/1980-5403-nec-35-01-93.pdf>

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade**. Lua Nova. São Paulo, 87, 2012, p. 139-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>, Acesso em: 25 out. 2019.



VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005.

HISTÓRICO

Submetido: 20 de Setembro de 2023.

Aprovado: 22 de Março de 2023.

Publicado: 23 de Maio de 2024.

DADOS DO(S) AUTOR(ES)

Isabella Cunha Moukarzel Domingues

Graduada em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Ituiutaba, Minas Gerais, Brasil. Endereço para correspondência: R. Vinte, 1600 - Tupã, Ituiutaba - MG, 38304-402.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5795-7749>.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8180874748373822>.

E-mail: isabellamoukarzel@gmail.com

Maria Angélica de Oliveira Magrini

Licenciada (2005), Mestre (2009) e Doutora (2013) em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho" (UNESP), campus de Presidente Prudente. Professora do Instituto de Ciências Humanas do Pontal - Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. Endereço para correspondência: R. Vinte, 1600 - Tupã, Ituiutaba - MG, 38304-402.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0243-5123>.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8654620429205520>.

E-mail: angelicaomagrini@gmail.com.

COMO CITAR O ARTIGO - ABNT

DOMINGUES, Isabella C. M.; MAGRINI, Maria A. O. A construção do Direito à cidade a partir do Plano Diretor Urbanístico: Descompassos entre o jurídico e sua implementação em Ituiutaba-MG. **Revista GeoUECE**, Fortaleza (CE), v. 13, n. 24, e202406, 2024.