

CARLOS VALDER DO NASCIMENTO
MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO
GILMAR FERREIRA MENDES

COORDENADORES

TRATADO DE
DIREITO
MUNICIPAL



CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

GILMAR FERREIRA MENDES

Coordenadores

TRATADO DE DIREITO MUNICIPAL

Belo Horizonte

 **Fórum**
CONHECIMENTO JURÍDICO

2018

PLANOS URBANÍSTICOS NA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA DE 1988

ANDRÉ RAMOS TAVARES

21.1 O mercado urbano e o alcance do planejamento na Constituição de 1988

Entendo que o tema do *planejamento*, incluindo o chamado “planejamento urbano”, é um dos “eixos centrais” na Constituição de 1988 quando se fala em estrutura e funcionamento de poder. Na execução de políticas públicas e de ações do Estado em geral, porém, o planejamento não tem assumido qualquer centralidade e permanência dignas de nota, passando ao largo da atividade diuturna de autoridades e governos brasileiros.

Em uma varredura lexical, o termo em questão consta em diversos comandos constitucionais, sendo o planejamento, na maioria de suas ocorrências, apresentado como *dever* dos agentes públicos, nem como alternativa, nem como indicação ou conselho.

Nos arts. 21, IX, 25, §3º e 29, XII, o constituinte endereçou expressamente, aos três níveis de governo federativos, a obrigação de planejar, em sua acepção mais lata, ou seja, estendo esse dever aos diversos âmbitos materiais nos quais atuem e exerçam seus deveres ou sua área de atividade.¹ O planejamento não é pauta monotemática da economia.

O planejamento, portanto, ingressa como elemento ínsito à atuação estatal em sua totalidade. Não é possível, no século XXI, imaginar a ação do Estado sem fundamentação, sem o estudo das perspectivas, sem objetivos claros, abdicando das razões públicas e transparentes para movimentar-se e mover o dinheiro público de um orçamento cada vez mais escasso ou comprometido. Como lembra Heleno Taveira Torres: “Ora, no Estado Democrático de Direito, o planejamento não é uma opção ou algo meramente

¹ Sobre o tema cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

indicativo. Trata-se de comando impositivo, segundo os princípios definidos pela Carta Constitucional".²

Nessa mesma compreensão de impor o planejamento aos exercentes de funções públicas, encontra-se, pois, o dever correlato do planejar todas as áreas, todas as searas de atividade. Assim, encontra-se a obrigatoriedade do planejamento econômico direcionada ao Estado (art. 174, *caput*), o planejamento no âmbito da política agrícola (art. 187, §1º), a obrigatoriedade de a União planejar a "defesa permanente contra as calamidades públicas" (art. 21, XVIII), e, finalmente, em termos de comando constitucional expresso, o planejamento do "uso", "parcelamento" e "ocupação do solo urbano" pelos municípios (art. 30, VIII). Neste último dispositivo está o planejamento das cidades, dos espaços urbanos, que geram maior diversificação em serviços e melhoria econômica, ainda que signifique uma desindustrialização, no caso, positiva.³ A formação desses mercados urbanos, porém, não foi deixada às razões exclusivamente privadas.

Retomando, ainda, o arcabouço constitucional referente ao planejamento, cabe acrescentar exceção a esse contexto do dever de planejar direcionado ao âmbito subjetivo exclusivamente estatal. No art. 226, §7º, a Constituição também aborda o tema quando se dedica a normatizar a família. E o faz exatamente por ser esta célula básica de formação da sociedade. Atingindo esfera íntima, mas que nem por isso fica desafetada do interesse social, o texto constitucional prescreve ser o casal livre para realizar o planejamento familiar. Portanto, ao contrário dos demais mandamentos, nesse âmbito, a necessidade do planejamento não é parte das obrigações dos agentes públicos e, embora refira-se à liberdade familiar, o que é, aliás, decorrência do sistema constitucional brasileiro de liberdades e da tutela de uma vida privada, o real alcance da regra é o de exigir o planejamento, embora livre⁴ em seu conteúdo e direcionamento.

21.1.1 As razões do planejamento de Estado na economia de mercado

O interesse constitucional pelo ato de planejar, como evidenciam as normas supracitadas, está inserido em um contexto que também consagra, em seu art. 1º, a livre iniciativa (privada) como um dos fundamentos sobre o qual se desenvolverá o Estado Democrático de Direito pátrio. Essa é uma característica típica de sistemas econômicos capitalistas, juntamente com a propriedade privada dos bens de produção, do capital excedente e do crédito produtivo (art. 5º, inc. XXII, embora matizado pelo art. 170 e inc. II), livre concorrência entre os agentes econômicos privados (art. 170, inc. IV) e um planejamento da atividade econômica meramente indicativo para o setor privado (art. 174, *caput*, acima já referido). Recapitular este marco da Constituição de 1988 importa, aqui, como bem observa Betty Lafer,⁵ na medida em que:

² TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 356.

³ Cf. CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. *Textos para discussão IE/UNICAMP*, n. 200, p. 1-20, jan. 2012.

⁴ Desde que respeitadas outras deveres impostos constitucionalmente à família como a máxima tutela das pessoas em processo de formação.

⁵ LAFFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: LAFFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 12.

Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo de forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados da sociedade.

A preocupação direta e expressa com o planejamento,⁶ especialmente em estados capitalistas, pode ser compreendida como decorrência direta da necessidade, constitucionalmente consagrada, de se agregar ao liberalismo puro uma dimensão necessariamente social.⁷

A consecução de direitos sociais certamente não se apresenta nem como meta nem como responsabilidade do mercado, muito menos de um "mercado urbano".⁸ Daí a imperiosidade da presença do Estado. Alocada exclusivamente no mercado, guiada pela dinâmica deste, percebe-se não ser possível a concretização de direitos sociais, sendo imprescindível a atuação direta e ampla do Estado, uma vez que o mercado, por ocasião de seu funcionamento, digamos, "modelar", não se ocupa de questões sociais, ao menos não com a profundidade e a permanência necessárias. A Constituição brasileira de 1988 tomou uma posição firme nesse debate.⁹

O planejamento, ao se inserir no contexto de um Estado Social, não é apenas uma opção de melhoria da ação do Poder Público, pois torna necessário um novo posicionamento por parte dos entes que personificam e exercem os poderes estatais, além de também impactar a atividade dos agentes privados em geral.

Note-se, assim, que a Constituição de 1988, ao abordar o planejamento, dista de concebê-lo apenas a partir de uma conotação econômica efficientista ou mesmo contábil, típica dos mercados (e particularmente dos chamados financeiros). Como leciona Roberto Loeb:

Trata-se portanto de implantar um sistema racional de planejamento com o objetivo de relacionar intimamente crescimento econômico com crescimento urbano, num sistema de planejamento integrado que possibilite uma hierarquização na aplicação e canalização de recursos dentro de uma mesma visão global de desenvolvimento.¹⁰

Caso assim não concebesse o planejamento, a CB estaria consagrando um modelo de planejamento incompatível com os objetivos e fundamentos constitucionais, contraditório e redundante com as aspirações mais centrais do mercado em geral.

A utilização do termo com acepção mais abrangente evidencia a necessidade de os agentes públicos vislumbrarem a imprescindibilidade de se refletir no planejamento a complexa rede de relação entre diversos âmbitos: o econômico, o político, o social, além das categorias abrangidas por cada um destes, não sedimentando uma visão simplista,

⁶ A planificação das economias centralizadas torna imprópria essa discussão sobre planejamento.
⁷ Neste estudo não abordarei a questão ambiental por motivo de mero recorte temático.
⁸ Igualmente por força do recorte temático a propriedade e produção rurais e, especialmente, o planejamento da política agrícola (art. 187 da CB) restaram excluídas do âmbito deste estudo.
⁹ Sobre o assunto, cf. BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecedor de um diálogo entre ausentes. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Orgs.). *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
¹⁰ LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970. p. 140.

que dissimula a realidade e reduz o econômico ao eficientismo, tão a gosto de certas posturas neoliberais e leituras econométricas de mercado.

A redução do planejamento a elementos supostamente apenas econômicos, desconsiderando compromissos estatais em outros campos, especialmente no social, implica automaticamente efeitos nefastos para estes e em descumprimento direto e inequívoco da Constituição brasileira de 1988.

O planejamento inculca, pois, uma interconexão entre diversas dimensões e elementos. Nas insuperáveis lições de Fábio Konder Comparato:

As instituições do Estado liberal, criadas anteriormente ao impacto da Revolução Industrial, tendem à neutralização do poder público, num contexto social estático. [...] Os governantes, portanto, nesse esquema institucional, não tomam iniciativas nem empreendem políticas; eles administram negócios correntes. Ora, a administração das questões do cotidiano ou, quando muito, da conjuntura, difere substancialmente da organização e execução de políticas a longo prazo. [...] A visão a longo prazo, ao contrário, só se torna inteligível quando o planejador consegue fazer a síntese global dos fatos sociais, integrando-os, em sua interconexão essencial, no conjunto nacional e mundial.¹¹

Será sob este contexto delineado pela Lei Maior do Brasil que abordarei o *imperativo do planejamento urbano municipal (e dos planos urbanísticos, mais especificamente falando)*, especialmente quanto à tutela e concretização de direitos sociais. Isso significa que estaremos tratando, dessa maneira, das bases de compreensão mínima dos diversos planos da urbe que, certamente, serão muito diferentes em seu conteúdo específico, dadas as particularidades naturais de cada cidade e seus desafios. É preciso, pois, compreender as bases desses planos, para o que procurarei identificar os traços conceituais¹² que os unem.

21.2 O planejamento urbano municipal e os planos urbanísticos

Conforme exposto no item anterior, a CB atribuiu aos agentes públicos municipais o dever de apresentarem planejamento para sua *política urbana*. Característica dessa imposição decorre da utilização do termo “planejamento” em sua acepção ampla quando abordou o planejamento municipal. O ato de planejar, nesse caso, necessita abranger as mais variadas áreas nas quais os agentes públicos desse nível de governo atuem ou exerçam suas atividades, nos termos da partilha constitucional de competências materiais. Assim, a efetivação desse dever (de planejamento) imposto aos municípios se perfaz em consonância com a Lei Maior quando se apresenta abrangente, formal e materialmente múltiplo.

Essa inferência realizada a partir do texto constitucional é ratificada expressamente pela legislação infraconstitucional dedicada a disciplinar os dispositivos constitucionais concernentes à política urbana. A Lei nº 10.257/01, conhecida comumente como “Estatuto

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. *Para viver a democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 105.

¹² Certamente que o objetivo também poderia ser o de identificar os traços comuns de cada um dos planos em concreto elaborados pelos diversos municípios. Mas isto atenderia a uma proposta e perspectiva totalmente diversas das que pretendo apresentar.

da Cidade”, disciplinando os arts. 182 e 183 da CB (ambos concernentes à política urbana), em seu art. 2º, *caput* e incisos, congrega searas diversas como diretrizes regentes da política urbana: saneamento, meio ambiente, trabalho, lazer, moradia, transporte, infraestrutura, serviços públicos, e urbanização que atenda ao interesse social. Resta, então, inconteste, o caráter múltiplo do planejamento urbano, dado o dever de abarcar essa gama temática ampla e diversificada.

O mesmo diploma normativo avança e apresenta os “instrumentos” para concretizar e efetivar o dever de planejamento urbano. Entre estes instrumentos específicos encontram-se inclusos os “planos, programas e projetos setoriais” (art. 4º, III, “g”). O destaque se faz pertinente uma vez que a escolha pelo termo “setoriais” permite compreender que o planejamento urbano municipal será formado por planos centrados em searas específicas, reforçando, assim, seu caráter temático diversificado, sem, contudo, significar o isolamento material das respectivas áreas de cada plano.

Essa configuração ampla e, simultaneamente, específica do planejamento advém de um Estado Social, que assumiu mais deveres e responsabilidades, que se amplificam quando em uma posição periférica no complexo entrelace da economia mundial. Concomitantemente, também decorre da própria complexidade imanente às cidades, especialmente as mais populosas, e, ainda, dos avanços científicos nas mais diversas áreas do conhecimento, que densificam e aprofundam os variados aspectos da vida social.

Sendo assim, a viabilização dessa modelagem naturalmente encaminha-se para uma atuação mais setORIZADA do agente público, entendida esta classificação – insisto – no sentido de ser materialmente mais específica, verticalizando-a em dados além da melhoria e alcance de suas soluções.

Em alguns casos, essa forma de efetivar de maneira segmentada o planejamento urbano, via elaboração de planos setoriais, não é resultado da escolha do agente público municipal, sendo (a especificação) normativamente imposta na federação brasileira. Vejamos algumas ilustrações entre os tópicos mais relevantes para a coletividade municipal.

O “Estatuto da Cidade” estabelece como conteúdo mínimo do plano diretor: “plano de transporte urbano integrado” para cidades com mais de quinhentos mil habitantes (art. 41, VI, §2º), “plano de rotas acessíveis”, referente aos passeios públicos (art. 41, VI, §3º), e “planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre” para os municípios especificados no *caput* do art. 42-A da mesma lei.

Nessa mesma esteira também estão as imposições da apresentação de planos setoriais constantes em legislações infraconstitucionais dedicadas a regular temas específicos, como a Lei nº 11.445/07, “Lei do Saneamento Básico”, tornando obrigatória a apresentação de “planos de saneamento básico” por aqueles entes públicos que têm como dever o oferecimento desse serviço público, o que inclui as municipalidades (art. 9º, I).

Cito, ainda, a Lei nº 12.587/12, a partir da qual foram instituídas as bases da política de mobilidade urbana, atribuindo a todos os municípios que devam elaborar plano diretor a concomitante obrigatoriedade de apresentarem um *plano de mobilidade urbana* (art. 24, §1º). Diante do caráter impositivo, pode-se concluir ser desde logo ilegal, além de inconstitucional, a atuação de municípios que não apresentem esses planos. Quero insistir, aqui, em um ponto que me parece fulcral para a Constituição, abordado no início deste estudo, mas que é convenientemente e permanentemente olvidado: não pode

haver ação estatal “segura” sem um prévio planejamento, que, por seu turno, não basta ser apenas um instrumento formal, uma peça de papel para cumprir protocolarmente uma exigência, posto que se dirige à finalidade maior de qualificar a atuação estatal. Do contrário, teremos a certeza das escolhas arbitrárias, amadoras e desconectadas de razões públicas ou finalidades constitucionais.

Ilustrando essa configuração de *planos setoriais* obrigatórios, encontram-se nos planos diretores dos municípios de Manaus, arts. 126 e 127, e de São Paulo, arts. 232, V, 233, I, e 241, VI, prescrições atinentes à acessibilidade urbana, especificamente aos passeios públicos, conforme exigência da Lei nº 10.257/01. Sob essa mesma orientação encontram-se os vários planos municipais de saneamento básico em vigor.¹³

Por sua vez, corroborando a ideia dos planos que surgem como consequência insuperável da necessidade de atuar com razões públicas e mérito, independentemente de comandos jurídicos expressos, encontram-se como exemplos planos municipais de esporte e lazer¹⁴ e de arborização urbana.¹⁵ Apesar de não haver disposição constitucional ou em legislação federal impelindo os municípios a elaborarem planos específicos nesses setores, decisões exclusivamente de âmbito municipal, refletindo deveres constitucionais, a obrigatoriedade imposta pelas diretrizes gerais trazidas no bojo do Estatuto da Cidade, mencionadas no início deste item, e as peculiaridades desses objetos, fizeram necessários tais planos setoriais.

Todavia, essa produção de planos singulares, focados em áreas específicas, traz consigo a intuitiva problemática relacionada à unidade do planejamento urbano. Se, de um lado, a concepção de planejamento foi assumindo caráter mais múltiplo, de outro, foi também surgindo a necessidade de se reproduzir a interconexão das relações na atualidade e a natural simbiose das várias esferas componentes da vida em sociedade.

Planejamentos urbanos unifocais, ou mesmo os que sejam materialmente mais abrangentes, ao desconsiderarem essa interligação, nascem corrompidos, com a alta probabilidade de serem também ineficazes. Limitada será qualquer elaboração que, por exemplo, desconsidere a esfera ambiental quando se elabora plano de saneamento básico. É imperioso combater a tentação governista de pastas e secretarias menos preparadas, de incorporar ao seu *modus operadi* as temíveis concepções isolacionistas. São as atuações supostamente de uma pasta ou secretaria, que concebem as áreas sobre as quais devem atuar os agentes públicos municipais como suas áreas próprias e exclusivas, que devem ser protegidas da invasão “externa”, do conflito positivo de jurisdições administrativas. Planos singulares, centrados em objeto específico, não podem implicar concepção isolacionista do objeto focalizado.

Mesmo verificando normas que impelem a elaboração dos planos setoriais, encontra-se expresso o dever da compatibilização dos vários instrumentos que

¹³ SÃO JOSÉ DOS CAMPOS (Cidade). *Plano Municipal de Saneamento Básico de São José dos Campos*. 2012. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/media/372150/plano_municipal_saneamento_basico.pdf>; JUIZ DE FORA (Cidade). *Plano Municipal de Saneamento Básico de Juiz de Fora*. Disponível em: <http://www.planodesaneamento.pjf.mg.gov.br/pdf/produto_08.pdf>; PALMAS (Cidade). *Plano Municipal de Saneamento Básico de Palmas*. Disponível em: <http://www.palmas.to.gov.br/media/doc/arquivoservico/PMSB_Palmas_Volume_04_Residuos_Solidos_Versao_Final.pdf>.

¹⁴ Cf. VENÂNCIO AIRES (Cidade). *Plano Municipal do Esporte de Venâncio Aires*. Disponível em: <<http://www.pmva.com.br/site/legislacao/lista/id/40/?Plano-Municipal-do-Esporte.html>>.

¹⁵ Cf. TOLEDO (Cidade). *Plano Municipal de Arborização Urbana de Toledo*. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/sites/default/files/lei_2154-2013_-_arborizacao_urbana_de_toledo.pdf>.

concretizam o planejamento urbano. Há um *dever público de coerência e coordenação* entre os planos da urbe.¹⁶ Nesse patamar encontra-se, a título de exemplo, o art. 24, §1º da Lei nº 12.587/12:

§1º Em Municípios acima de 20.000 (vinte mil) habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei, à elaboração do plano diretor, *deverá ser elaborado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os respectivos planos diretores ou neles inserido.* (Grifos nossos)

Trilhando mesmo caminho está o dispositivo que institui a obrigatoriedade de um plano municipal de mobilidade urbana, e o art. 19, III da Lei nº 11.445/07:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: [...]

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento. (Grifos nossos)

O “Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro”¹⁷ corporifica essa desejável unidade. Neste, o foco é a infraestrutura de transportes, contudo, como se depreende por seu nome, o aspecto ambiental está irradiado na sua construção.

Depreende-se do contexto normativo brasileiro, portanto, que a opção por planos setoriais se mostra um importante mecanismo na concretização mais adequada do planejamento urbano. Entretanto, essa modelagem não pode resultar em ameaça à sua inteireza, uma vez que assim não ocorrendo deflagrará o cenário artificial de esferas diversas concebidas como isoladas, quando são e devem ser, em realidade, parte de um mesmo e único plano geral.

21.3 A complexa relação dos interesses e deveres envolvidos na organização do espaço urbano

Como sabemos, historicamente falando, o Estado está progressivamente sendo chamado com mais rigor na realização dos direitos sociais. Isso significa tanto uma ampliação de seu espectro de ação legítima (para, inclusive, incluir novos direitos sociais e realizar, mais brevemente e com mais amplitude, outros já há muito formalizados), como também em termos de ampliação dos atores intraestatais responsáveis pela sua realização (incluo, aqui, a incorporação e o desenvolvimento da função social da propriedade e da empresa, além do estridente chamado dirigido ao Poder Judiciário em sociedades economicamente mais atrasadas).

¹⁶ O dever de coordenação entre os planos dos diversos entes federativos está expresso no art. 23, parágrafo único, da Constituição e não constitui objeto de análise deste estudo. Contudo, pode-se afirmar estar inserido nas mesmas bases aqui apresentadas. Sobre o federalismo cooperativo, cf. TAVARES, André Ramos. O federalismo social. In: RAMOS, Dircêo Torrecillas (Coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

¹⁷ Cf. RIO DE JANEIRO (Cidade). *Plano de Mobilidade Urbana Sustentável da Cidade do Rio de Janeiro*. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/pmus/sobre>>.

Um discurso nitidamente economicista alcançou também o tema do planejamento urbano, não sem o risco de se desconsiderar, novamente, as demais perspectivas, inclusive e especialmente a social. Especificamente em relação à construção do espaço urbano, David Harvey apresenta essa transformação operada recentemente, referindo-se à passagem de uma governança urbana “administrativa” para a que denominou “empreendedora”:

Em outras palavras, a abordagem “administrativa”, tão característica da década de 1960, deu lugar a formas de ação iniciadoras e “empreendedoras” nas décadas de 1970 e 1980. Nos anos recentes, em particular, parece haver um consenso geral emergindo em todo o mundo capitalista avançado: os benefícios positivos são obtidos pelas cidades que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico.¹⁸

Entretanto, faz-se importante salientar que essa nova configuração do Estado não se pode realizar alheia aos demais elementos componentes do contexto no qual se insere a sociedade. Quando empreendem, os agentes públicos são parte de um contexto no qual estão combinadas outras forças, outros atores, especialmente da iniciativa privada, que não se vinculam ao planejamento estatal, mas apenas ao seu próprio planejamento (privado), como resultado do risco da atividade econômica, ínsito à livre iniciativa capitalista. Essa conjunção, portanto, influencia as tomadas de decisões do Estado “empreendedor”.

Dessa forma, as resoluções acerca do espaço urbano não contemplam somente a perspectiva do interesse público. Ainda que o Estado esteja cada vez mais atuante, os interesses privados participam da formação das decisões que determinam a construção das cidades. O mesmo autor David Harvey sobre esse aspecto adverte: “O poder de organizar o espaço se origina em um conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais. É um processo conflituoso, ainda mais nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada”.¹⁹

Por vezes vencido pela dinâmica avassaladora e força infinita do mercado, por vezes apenas alheio ao real significado (e origem remota) de suas ações, o Estado, em muitos momentos, adequa-se à lógica e às regras do ambiente corporativo e até mesmo ausenta-se de suas responsabilidades (constitucionais, no caso brasileiro), permitindo, assim, que os interesses privados subjuguem os interesses da sociedade, os interesses gerais e os objetivos da Constituição.

21.3.1 O controle da atividade e objetivos econômicos pelo dever estatal de planejar, pelos direitos sociais e pelo bem-estar

O cenário acima configurado vem desencadeando o que se tem denominado “gentrificação”, termo apresentado inicialmente pela socióloga Ruth Glass em 1964,²⁰ quando sua definição não apresentava a específica conotação negativa com a qual é mais utilizada atualmente,²¹ com a construção de um espaço urbano segregador, a

¹⁸ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 167.

¹⁹ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 171.

²⁰ SMITH, Neil. *The new urban frontier*. Gentrification and revanchist city. Londres e NY: Routledge, 1996. p. 31.

²¹ ALVAREZ, Lizete. Gentrificação ameaça Little Havana. *Folha de São Paulo*, 30 jan. 2016. p. 5. Suplemento The New York Times International Weekly.

partir de um modelo de construção das cidades que, privilegiando exclusivamente os interesses econômicos privados, exclui as necessidades sociais, o interesse social. Assim, as regiões economicamente mais prósperas e, portanto, com maior probabilidade de serem rentáveis ao investimento privado, são as que mais se desenvolvem, enquanto as demais, menos atraentes ao capital, tendem a conviver com esse desinteresse, gerando sua inevitável deterioração, dado que a não atração de investimento desencadeia a precarização desses espaços.

Exemplos recentes evidenciam essa submissão do interesse geral ao econômico-privado na construção e formatação do espaço urbano. Vejamos alguns desses casos. O crédito imobiliário fácil e irresponsável, nos EUA, que ficou escancarado com a crise de 2008, é um exemplo menos evidente, mas cujo desvendamento das reais causas leva inevitavelmente à confirmação da tese acima indicada. O crédito imobiliário fácil, de uso difundido e incentivado, em detrimento de uma política pública consistente, para fins de moradia própria, foi amparado por uma inaceitável complacência do Governo norte-americano com as operações financeiras e a falta de um marco legal de austeridade. Esse conjunto gerou uma ciranda financeira com inúmeros produtos bancários lastreados na frágil concessão de crédito hipotecário, financeirizando o direito à moradia. Pode-se dizer que houve, assim, uma espécie de ação habitacional praticada pelo mercado financeiro, pelos agentes privados,²² submetidos a um marco legal escasso e precário, dentro da lógica própria de mercado (e do lucro especulativo), com frágil atuação estatal. O que se depreende dessa ocorrência foi a dominação exclusiva do interesse privado na construção do espaço urbano, não possuindo este qualquer compromisso com o direito à moradia ou com um planejamento em sua dimensão mais abrangente, mas apenas com o lucro momentâneo ou com o planejamento econômico das instituições financeiras, cenário que resultou em um incalculável prejuízo social, inclusive com a perda dos imóveis por grande parte dos cidadãos e, em um ciclo econômico assustador, sua incorporação pelos grandes empreendimentos a baixíssimo custo.

De outra parte, a história também nos apresenta os exemplos das cidades que, visando se tornarem grandes polos turísticos e, assim, impulsionar o consumo local, curvaram-se às condições impostas para a realização de megaeventos, alcançando, dessa forma, o fim almejado.²³ Em muitos desses casos, o Estado atuou respeitando as linhas traçadas pela dinâmica do mercado, como se de mais um ente privado se tratasse. Como consequência, o que se verifica como real resultado do objetivo de transformar as cidades em fortes polos de atração turística são espaços urbanos dominados pela especulação econômica e busca de lucro fácil ou imediato nas megaoperações imobiliárias, expulsando para a periferia seus trabalhadores e cidadãos menos favorecidos economicamente. Assim ocorreu em Barcelona²⁴ e na cidade canadense de Calgary,²⁵ ambas sedes de jogos olímpicos.

²² Sobre esta perspectiva, cf. ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

²³ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 179-80.

²⁴ USBORN, S. After the party: what happens when the Olympics leave town. *The Independent*, August 19, 2008. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/sport/olympics/after-the-party-what-happens-when-theolympics-leave-town-901629.html>>.

²⁵ HILLER, Harry H. Post-event outcomes and the Post-modern Turn: The Olympics and urban transformations. *European Management Quarterly*, v. 6, n. 4, p. 317-332, December 2006.

Mesmo quando o Estado inequivocamente atua com o intuito de promover efetivamente direitos sociais, particularmente o direito à moradia, a política pública pode se mostrar, na prática, também distante do interesse social e submissa, ainda que inadvertidamente, à dinâmica imposta pela iniciativa privada e pelo mercado. Estudo recente sobre a execução do Programa *Minha Casa Minha Vida* em algumas regiões do estado de São Paulo concluiu que a atuação estatal se deu de forma a respeitar a “lógica” determinada pelo mercado, reforçando a criação de zonas privilegiadas estruturalmente, especialmente em relação ao acesso ao transporte e a serviços, onde somente podem viver aqueles economicamente privilegiados. Os pesquisadores verificaram que as casas financiadas pelo programa haviam sido construídas em áreas distantes dos locais com geração de emprego, e de difíceis ou inexistentes serviços e comércio. “Dessa forma, o Programa acaba por adensar bairros-dormitórios guetificados já existentes ou mesmo produzir novos bairros nessas condições”,²⁶ e, indo além, “encontramos nos empreendimentos casos em que a vulnerabilidade é tão extrema que o direito à moradia não pode ser adequadamente concretizado sem que sejam atendidos outros direitos fundamentais”.²⁷

Os elementos fáticos aqui apresentados ilustram um cenário no qual a desigualdade das forças dos atores envolvidos/interessados na construção do espaço urbano afeta profundamente direitos sociais e o bem-estar da população (objetivo constitucional no Brasil), enquanto parece ser compreendido como ilimitado o exercício da liberdade de iniciativa. Mostra-se extremamente pertinente a constatação de Harvey (2005, p. 183):²⁸ “Nesse instante, podemos identificar uma conexão vital, se bem que subterrânea, entre a ascensão do empreendedorismo urbano e a inclinação pós-moderna para o projeto de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano abrangente [...]”, o que, como exposto anteriormente, atinge frontalmente a unidade necessária do planejamento urbano, até como mecanismo de controle de desvios pelo discurso fácil da segmentação temática, que aceita justificativas e raciocínios que falham quando submetidos aos critérios dos demais planos.

Tais exemplos apontam para a imprescindibilidade da atuação estatal quando se tem como dever a concretização de direitos socioeconômicos, no caso, com destaque para o direito à moradia. Como já afirmei:²⁹

O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, mero avanço econômico pouco significará, apenas fará sentido para poucos. [...]

Portanto, a intervenção do Estado, sempre que servir para esse desiderato, será necessária, bem como as prestações de cunho social (e especialmente tais prestações), sem que isso

²⁶ ROLNIK, Raquel *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa? E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 414.

²⁷ ROLNIK, Raquel *et al.* Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.). *Minha casa? E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 415.

²⁸ HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 183.

²⁹ TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006. p. 65.

signifique a assunção de um modelo socialista. Da mesma forma, a consagração da liberdade, incluindo a livre-iniciativa e livre concorrência, serão essenciais para que se implemente aquele grau de desenvolvimento desejado.

Como sabemos, a dificuldade material e até mesmo jurídica na real implementação dos direitos socioeconômicos aumenta nas chamadas economias periféricas, exigindo maior atenção e cuidado por parte do Poder Público na compreensão de seu papel e posição.

21.3.2 Planejamento urbano como instrumento de realização dos direitos sociais

A CB não reduz a abordagem do planejamento do espaço urbano municipal à imposição da feitura deste. Basta retomar, aqui, a proteção constitucional ao mercado interno (art. 219), no qual se insere o mercado interno urbano, e que é considerado como patrimônio nacional para fins de impor ao Poder Público o bem-estar da população e seu desenvolvimento. No texto constitucional, antes mesma da edição do “Estatuto da Cidade”, a própria Constituição pormenorizou tal obrigação. Como se observa pela leitura do caput do art. 182 da CB, o constituinte determinou qual será o norte que regerá esse planejamento necessário: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A meta estabelecida não inova, sendo estritamente pertinente ao modelo de Estado comprometido a assegurar e promover os direitos/interesses sociais. Reitera-se, pois, a preocupação com o bem-estar (arts. 182 e 219),³⁰ que remete aos direitos socioeconômicos e à sua centralidade no desenho urbano (função social da cidade). Contudo, o art. 182 reforça esse específico direcionamento constitucional, especialmente na condução do desenvolvimento urbano.

Profundando e fortalecendo essa configuração delineada pela CB, os parágrafos e incisos do mesmo artigo informam linhas mestras desse modelo imposto de condução da política de desenvolvimento urbano. Tem-se definido no §1º o instrumento que concretizará essa política, qual seja, o plano diretor, no qual constarão as normas regentes da construção e organização do espaço urbano municipal.

Portanto, a política e, por consequência, o plano diretor que a materializa, obrigatoriamente deverá ter seu conteúdo iluminado pelos objetivos constitucionais, que podem ser enfaticamente resumidos na cláusula constitucional de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Nesse momento tem-se evidente a relação entre o planejamento urbano e os direitos sociais.

³⁰ Retornado novamente no parágrafo único do art. 23, para impô-lo como objetivo da cooperação federativa (sobre o tema cf. TAVARES, André Ramos. O federalismo social. In: RAMOS, Dirce Torrecillas (Coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013).

O “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” consiste em moldar o espaço urbano a fim de assegurar que este propicie a consecução do direito ao meio ambiente saudável, à moradia, ao lazer, enfim, dos direitos socioeconômicos.

Aprofundando essa concepção, a Constituição, nos parágrafos do art. 182 da CB se ocupa em, até mesmo com muito detalhe quando se considera um texto constitucional, incluir a questão da função social da propriedade, e as consequências da sua não observância pelos proprietários, tornando incontestado o sentido que deve tomar o agente público na condução do desenvolvimento urbano. Assim, seja no momento da elaboração de um planejamento, ou na execução deste, tem-se como imprescindível a sobreposição dos interesses sociais aos estritamente privados.

Portanto, o planejamento urbano é o principal mecanismo que garante ao Estado o poder de interferir, embora com limites, no modo pelo qual a iniciativa privada e a lógica mercadológica pretendem atuar na construção e exploração (econômica e social) dos espaços urbanos.³¹

Não é adequada a pretensão de leitura isolacionista do “planejamento urbano”, como peça menos relevante do ponto de vista social, isenta de maiores implicações. Não mais falso e em clara afronta com a função social da propriedade e com o direito à moradia que foi reforçado por emenda constitucional, no art. 6º da Constituição brasileira de 1988. O planejamento urbano não abre ao município espaço para exercê-lo a título próprio e com objetivos indeterminados.

O direito à cidade é um direito guarda-chuva, que se refere a um conjunto de direitos e deveres. O planejamento urbano está vinculado a esse direito, *lato sensu* considerado. Sendo o direito amplo à cidade uma norma-dever, há de ser considerado como peça essencial para o adequado desenvolvimento urbano, o que implica considerar o desenvolvimento da própria cidadania. Seria, pois, grave equívoco tratá-lo como peça técnica neutra, imunizando o Estado dos deveres sociais impostos pela Constituição.

21.3.3 Os planos entre a “burocracia” e a política

A centralidade atribuída, comumente, ao planejamento, funda-se na circunstância constitucional de que esse instrumento vincula o próprio Estado. Mas é impositiva uma leitura mais coesa e ampla da Constituição. Como mecanismo constitucional que configura como será usado, parcelado e ocupado o solo urbano, o planejamento será então a diretriz a partir da qual empreiteiras, incorporadoras, enfim, atores privados envolvidos nesse contexto, obrigatoriamente, regerão suas atuações, ou seja, planejarão seus investimentos.

Evidenciado o papel do planejamento como meio de combate à “gentrificação”, outro elemento deve ser problematizado: como se exercerá essa atribuição? A essencialidade desse questionamento advém da possibilidade de o potencial transformador oferecido pelo planejamento ser arrefecido, ou até mesmo se reverter em efeitos maléficos, a depender das escolhas realizadas pelo planejador.

³¹ Conforme já afirmei (TAVARES, André Ramos. O federalismo social. In: RAMOS, Dirceu Torrecillas (Coord.). *O federalista atual: teoria do federalismo*. Belo Horizonte: Arraes, 2013. p. 243): “A livre iniciativa, portanto, garante a possibilidade de auto-direcionamento econômico dos particulares, mas impõe também a necessidade de se submeter às limitações impostas pelo Poder Público, quando for o caso”.

Problemática suscitada quando se aborda a tomada de decisão pelos agentes públicos é eventual confronto entre o do corpo burocrático ("burocracia") – aqui entendido como o conjunto de servidores que constituem técnicos exercentes de funções públicas – de uma parte, e os políticos, de outra. Contudo, não sendo esse objeto central a este trabalho, esse tema não será aqui apresentado com profundidade, alcançando apenas a medida necessária para compreender esse aspecto no bojo do tema principal deste estudo.

A existência de técnicos compondo o governo pode induzir à conclusão de que estes são os mais competentes para a tomadas de decisões e, especialmente, para a confecção (isolada, supostamente neutra), *v.g.*, dos planos urbanísticos. O fato de os burocratas serem conhecedores de determinadas áreas, naturalmente, invoca a ideia de que seriam eles os aptos a prospectar as melhores possibilidades e construir a melhor ou mais adequada decisão. Trata-se de legitimidade decorrente do conhecimento próprio.

Entretanto, não é positivo a um Estado Democrático que a relação entre burocratas e políticos se concretize como relação de superioridade dos primeiros em relação aos últimos. O corpo político, legitimamente eleito, apresenta profunda importância em um regime democrático representativo, sendo sua exclusão da composição de decisões uma forma de retirar os cidadãos desse processo.

Aspecto central nessa discussão é que burocratas e políticos são atores distintos, restando, assim, essencial que a relação entre eles seja adequadamente equacionada. Para tanto, é na Constituição e no regime democrático que se devem buscar as soluções em eventuais conflitos ou discrepâncias práticas. Na busca pela decisão, no caso, na feitura dos planos, a contribuição de um técnico se faz absolutamente necessária, uma vez que é essencial à compreensão da realidade e das possibilidades apresentadas.

Políticos, ainda que não especialistas nas áreas em discussão, trazem ao processo de construção do planejamento valores, interesses e perspectivas essenciais à formação das decisões em uma democracia representativa. Afinal representam as escolhas dos cidadãos, elementos muitas vezes desconsiderados por quem se guia pela técnica; o político deve ocupar-se da origem de seu mandato. Como evidenciado pelas atuações estatais, durante a construção de cidades-sede para jogos olímpicos, a melhor técnica certamente foi observada, mas com a ausência do interesse social amplo, o que resulta em projetos excludentes e sustentadores da supremacia do poder econômico. Evidentemente que opções políticas podem estar viciadas e, igualmente, direcionadas aos mesmos resultados socialmente insustentáveis. Nestes casos, o problema está no aprimoramento democrático e não na sua substituição ou anulação. Um equívoco social lastreado no pressuposto de uma supremacia da decisão técnica, supostamente neutra e isenta de compromissos, é, além de tudo, um grave descaso com a democracia e com a cidadania.

A relevância da esfera política pode ser evidenciada, e mesmo recrudescida, pelo art. 29, XII da CB, quando estabelece a participação de "associações representativas" no desenvolvimento do planejamento urbano municipal. Por esse dispositivo é possível depreender com ainda mais veemência o combate à burocratização do planejamento, dado atribuir também aos cidadãos, e não apenas aos seus representantes, importância na construção do planejamento.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TAVARES, André Ramos. Planos urbanísticos na Constituição Econômica de 1988. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). *Tratado de Direito Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 491-504. ISBN 978-85-450-0228-4.
