

Análise da aplicação das Políticas Públicas Urbanas Brasileiras como instrumentos para o planejamento sustentável das cidades

Giovana Ulian

Biosplena Projetos Ecodinâmicos, Flores da Cunha (RS), Brasil.

giovana.ulian@terra.com.br

Miguel Pino Quilodrán

Biosplena Projetos Ecodinâmicos, Flores da Cunha (RS), Brasil.

miguelponi@gmail.com

Fábio Scopel Vanin

Faculdade da Serra Gaúcha, Caxias do Sul (RS) Brasil.

fabiovanin@terra.com.br

Mirian Lacerda Brito

Universidade Federal do Espírito Santo, Vitoria (ES) Brasil.

mirianlacerda44@hotmail.com

RESUMO: Em 2006, as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes foram obrigadas pela Lei 10.257 de 2001 a construir seus planos diretores. Passados 15 anos desde a sua publicação, a mesma lei, também obriga a fazer a revisão e adequação dos instrumentos da política urbana, frente à expansão da cidade nos últimos anos. O presente artigo tem por objetivo explicar sobre a aplicação dos instrumentos das políticas públicas brasileiras e sua efetivação, nestes anos de vigência da maior lei de ordenamento das cidades. Buscou-se avaliar as implicações das políticas públicas no planejamento das cidades, de forma a produzir espaços urbanos mais qualificados, com equidade social e preservação de áreas ambientalmente sensíveis, bem como a implementação de infraestrutura adequada para efetivar tais necessidades. Como resultados, apresentou-se uma análise das efetivas mudanças que ocorreram nas cidades, identificando se as mesmas possibilitaram avançar na transformação para comunidades urbanas mais eficientes e equilibradas, destacando as principais dificuldades na sua implementação.

Palavras chaves Políticas públicas – Instrumentos de planejamento urbano – Sustentabilidade – infraestrutura – Planejamento Territorial

1. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes prévios ao Estatuto da Cidade

A incorporação do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 de 2011 - tem trazido desde seu processo de formulação frequentes debates na Reforma Urbana no Brasil. A discussão radica principalmente entre atores opostos: movimentos sociais que exigiram a construção de um Estado Democrático de Direitos onde predomina o acesso à terra e sua função social com exigências focadas na luta pelo direito à cidade e à moradia, e um projeto neoliberal de política urbana globalizada excludente e espoliativa; provocando processos de forma ambígua e contraditória. A necessidade de reforma iniciou-se pelo efeito das migrações, partindo de zonas rurais e de pequenas cidades a grandes metrópoles brasileiras na busca por qualidade de vida. Este modelo urbanístico de crescimento das grandes cidades, estruturado de acordo com a “lógica da desordem” (Kowarick, 1980), teve como consequência autoconstrução da moradia dos trabalhadores localizados em áreas de “não cidade”. A influência deste sistema urbano formal focado estritamente na “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo, composto de um aparato regulatório radical tornou real e irreversível a “cidade ilegal””. (Arantes; Vainer; Maricato, 2000). Em contraste, dialogava com uma política habitacional baseada no uso do fundo público dos trabalhadores - FTGS¹, tendo como subsidiária a classe média produzindo conjuntos habitacionais para os setores de menor renda, afastando-os cada vez mais da “cidade legal”.

No final da década dos 70, o modelo econômico de industrialização no Brasil entra em colapso, seguido pela globalização dos mercados, levando a crise fiscal dos estados e gerando a diminuição da abrangência e intenção de políticas de distribuição de recursos públicos; acelerando a necessidade de uma reforma urbana, incluindo desde moradores de assentamentos informais até a classe média urbana profissional, os quais também passaram a apoiar e integrar essa coalizão (Keck, 1992). Em simultâneo, geram-se administrações municipais focadas em modelos de redistribuição e ampliação dos direitos dos cidadãos, aplicando ferramentas de gestão local frente à deficiência de políticas em nível federal.

1.2 A Reforma Urbana: impulsionadora do Estatuto da Cidade

As novas necessidades democráticas na agenda impulsionaram três grandes eixos: o reconhecimento dos direitos dos detentores, a ação contra a especulação imobiliária e a democratização do processo decisório sobre as políticas urbanas (Trevas; Magalhães; Barreto, 1999). Em paralelo, aparece a inclusão do empreendedorismo urbano como resposta neoliberal à crise do estado provedor, concorrendo com alguns temas críticos surgidos na plataforma de Reforma Urbana (Vainer, 2000) como: descentralizar e fortalecer os governos locais, a titulação e registro de propriedade de áreas ocupadas irregularmente, criticar o planejamento urbano modernista e a defesa de participação da sociedade civil. Nestas matérias destacam-se três temas dentro dos quais teve confluência entre olhares opostos (Rolnik, 2013): a regularização das favelas, a participação popular e a renovação das práticas e instrumentos do planejamento urbano.

¹ FTGS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço,

2. APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO

2.1 A participação popular na gestão das cidades

No ideário do Estatuto da Cidade, a participação popular direta era considerada como condição para promover um “novo padrão de intervenção nas cidades” (Santos, 2011), referida na experiência da eleição de governos democráticos locais e de acordo com a criação de espaços de participação social como o orçamento participativo aplicado em cidades como Porto Alegre. Este formato consolidou uma identidade de cidadania ativa (Goldfrank; Schrank, 2009), por meio de estratégias de inclusão que relacionassem processos participativos e efeitos redistributivos. Porém, não se deu de maneira hegemônica no Brasil nem conseguiu mudar processos de gestão da política urbana tradicional. Por outra parte, a continuidade do processo de reforma do estado originou processos participativos sem conteúdo aprofundado nos processos decisórios. Percebeu-se, entretanto, que mesmo com as ampliações de participação popular que teve como premissa conciliar a democracia representativa com a democracia direta, esta ainda não se efetivou, sendo frágil e incompleta, tendo em vista que apesar de centenas de municípios experimentarem os processos inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais. (Santos, 2011). O intuito da participação para compartilhar a tomada de decisão foi bom, mas perdeu-se a medida que se tornou uma estratégia para a política.

Em resumo, os gestores públicos municipais enfrentam tantas dificuldades com a implementação do planejamento devido à falta de estrutura especialmente humana fazendo com que a participação popular se torne mais um problema a ser enfrentado, dentre tantos, e não consegue ser um instrumento para a tomada de decisão. Agravando essa situação é fundamental colocar que a população muitas vezes não sabe responder perguntas básicas sobre as necessidades coletivas, movimentando-se apenas para pleitear necessidades específicas, como é o caso dos movimentos sociais de moradia. A participação popular será mais efetiva depois que o cidadão souber qual cidade ele necessita e que ele possa perceber o quanto tudo é complexo, assim como o corpo humano, onde cada sistema precisa funcionar bem em detrimento ao todo.

2.2 A regulação do solo urbano

Na regulação do solo urbano põe-se o foco na implementação de estratégias e instrumentos de ação contra a retenção especulativa de terrenos, através especialmente da elaboração dos planos diretores por parte dos municípios, integrando conforme artigo 4º do Estatuto da Cidade um conjunto de ferramentas visando organizar políticas de desenvolvimento urbano local planejado focado nas premissas da função social da propriedade e do direito à cidade (Rolnik, 2013). De acordo com o Estatuto da Cidade, obrigam-se os municípios com mais de 20.000 habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas na elaboração e aprovação destes planos. Uma ferramenta de importância estabelecida no Estatuto, escassamente aplicada na gestão de cidades de médio e pequeno porte, é a utilização das “Operações Urbanas Consorciadas”, referidas a gerar o desenvolvimento de uma área prioritária para um município mediante a promoção de parcerias público – privadas, os quais teriam por objetivo executar projetos usando

capitais e investimentos privados. Estas iniciativas permitiriam exceções pontuais na legislação urbana estabelecidas previamente nessas áreas, com caráter redistributivo. Esta exceção poderia financiar o alto custo que normalmente a regularização fundiária tem e resolver situações de forma muito mais eficiente que se o próprio órgão público a fizesse. Porém, sua aplicação inadequada pode gerar benefícios somente à uma parte dos envolvidos. O objetivo pretendido deve ser priorizar melhorias sociais e ambientais, gerar recursos para o poder público utilizando diretrizes redistributivas, acesso democratizado aos serviços e equipamentos mediante transformação urbana (Sales, 2011), acompanhada de políticas fundiárias para gerir investimentos de desenvolvimento urbano que estimulem a recuperação e inclusão equitativa de uma parte da cidade. Tal instrumento foi aplicado apenas nas grandes cidades, salvo alguma exceção, especialmente pela dificuldade técnica dos municípios para fazer a conjuntura de tais necessidades com a iniciativa privada.

Ressalta-se que a regularização fundiária deve ter ação focada, sem adoção de modelos. Cada comunidade tem sua história e suas peculiaridades por isso deve ter estratégias específica de ação. Além disso evitar novos focos e o crescimento das existentes, tentando projetar para o futuro distante a solução definitiva deste problema. A informalidade fundiária gera muitos problemas, entre eles, o mais grave, ela tira a identidade das pessoas.

2.3 A implementação dos planos diretores

A elaboração de planos diretores revelou o descolamento da agenda da reforma urbana em relação às realidades sociais, políticas e territoriais. Temas como o planejamento da expansão urbana (Santoro, 2012) o uso do solo nas áreas rurais, a gestão metropolitana, desafiaram os instrumentos do Estatuto para pensar além do modelo do crescimento espoliativo e especulativo e da ocupação dos vazios urbanos como habitação popular (Rolnik, 2013). No impacto nas cidades, a integração dos trabalhadores no mercado de consumo e a inserção da acumulação urbana nos circuitos financeiros globalizados marcam a composição de um cenário novo, que priorizou o uso de recursos públicos promovendo grandes projetos de infraestrutura, sem fortalecer espaços de ordenamento territorial nem a gestão do território federativo e desprezando os potenciais e fragilidades locais.

Os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades para promover o ordenamento territorial são muitas vezes modelados dentro de empresas de assessoria e multiplicados como se as cidades fossem muito parecidas. A falta de um corpo técnico multidisciplinar impede que inovações quanto ao sistema de planejamento efetivamente aconteça. Essas dificuldades somadas a pressão imobiliária para implantação de empreendimentos promovem o caos administrativo.

De alguma forma a sociedade civil deve organizar-se para apoiar a esfera pública na implementação dos instrumentos de forma adequada a realidade local, sempre buscando parcerias públicos privadas e promover o desenvolvimento de maneira que todos ganhem. Com isso será possível perceber que instrumentos como o zoneamento previsto no Estatuto das Cidades, já não se aplicam em algumas cidades.

3. ASPECTOS CRÍTICOS EVIDENCIADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

3.1 Aplicação do instrumento Plano Diretor em cidades brasileiras

Tomando como referência algumas revisões de planos diretores, percebem-se algumas características fundamentais na aplicação do Estatuto da cidade: relacionado com a manutenção da função social da cidade, atribuindo ao Poder Público a responsabilidade de regular as ações dos agentes privados e consumidores do espaço urbano, assegurando a qualidade das iniciativas e a alocação de investimentos nas áreas habitacionais de baixa renda, por meio da criação de fundos específicos a serem utilizados na urbanização das ZEIS² (Rodrigues, 2008). O foco foi reduzir custos de urbanização e produção de serviços públicos e privados, ocupando vazios urbanos e aumentando a densidade de ocupação nas áreas consolidadas. Buscou-se direcionar a expansão da cidade para áreas com infraestrutura já instalada, promovendo o uso de instrumentos tributários tais como: imposto territorial urbano progressivo no tempo, a outorga onerosa do direito de construir e fundos de desenvolvimento urbano, para uma distribuição mais justa dos ônus decorrentes das obras e serviços públicos implantados, porém a maioria não conseguiu ser implementada. Neste sentido os impactos reais no espaço urbano (Rodrigues, 2008) foram: aumento considerável da densidade nas áreas com melhor qualidade de infraestrutura; saturação do sistema de circulação viária, reduzindo a mobilidade da malha urbana; aumento das pressões demográficas sobre a área central, pela maior oferta de serviços urbanos existentes; expansão e adensamento dos assentamentos irregulares pela falta de oferta de habitação popular e agravamento das condições ambientais na área central. Com a incorporação do estatuto da cidade foi possível avaliar a adequabilidade dos instrumentos e a utilização de metodologias específicas de participação popular. Um exemplo disto são os planos de macrodrenagem de bacias urbanas, que só consideram as intervenções de saneamento e viárias sem uma proposta urbanística, carecendo de estudos específicos que avaliem impactos na valorização imobiliária, a mobilidade das camadas populacionais e as condições de acessibilidade, assim como a falta de planos de desenvolvimento local para preservar características sociais e potencialidades econômicas das áreas.

Outra questão referente a efetividade de resultados passados 15 anos da promulgação da lei, é que poucos municípios possuem sistemas de medição dos resultados. Conjuntos de indicadores que permitam avaliar o quanto a cidade está efetivamente melhorando a partir dessas ações. Esse acompanhamento seria fundamental, mas dependeria de um banco de dados constantemente atualizado, o que seria mais uma incumbência para os gestores públicos que relacionam-se com os dados de uma forma muito setorial, não integrada.

3.2 A constituição da função social da cidade

Na geração de diretrizes que componham a função social da cidade, é necessária a consideração no planejamento da escala local acompanhado de uma metodologia específica que avalie a capacidade de suporte da infraestrutura. Para a descentralização das atividades comerciais e serviços requer a proposição de novos núcleos ou policentros

² ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

a serem consolidados e organizados mediante a melhoria das condições de acessibilidade, ordenamento do transporte coletivo e criação de novas interligações viárias com os principais setores da cidade; sendo de importância a definição de uma política socioeconômica que indique as diretrizes e os incentivos fiscais necessários consolidar os subcentros já existentes e a definição de novos polos setoriais ou locais. Para isso, a estratégia de controle do crescimento urbano tem que reconhecer o processo de expansão natural, reforçando a importância do centro tradicional e sua extensão ao longo dos principais corredores de circulação com princípios como: verticalização intensa em áreas onde a capacidade da infraestrutura o permitisse; verticalização de média intensidade em áreas com menor capacidade de infraestrutura e áreas não verticalizáveis, prevenindo a formação de UAM³. Em alguns casos, o aumento dos índices de aproveitamento nos principais corredores de circulação incentivou a instalação de empreendimentos habitacionais de alta densidade, ocasionando conflitos de mobilidade e outras consequências que prejudicam a qualidade ambiental do espaço urbano. Quanto ao uso industrial, o reforço da consolidação dos núcleos já implantados, desestimulando as atividades industriais localizadas em áreas patrimoniais da cidade, podendo transferir essas atividades para locais mais adequados por meio de operações urbanas, o qual não chegou a ser usado. Também foram elaborados alguns Planos de Desenvolvimento Local Sustentável – PDLS, considerando as potencialidades locais como ponto de partida para o planejamento territorial, considerando apenas o ordenamento espacial das atividades integrando fatores espaciais, sociais, econômicos e ambientais, precisando avaliar as ações no processo de execução dos planos mediante uso de técnicas prospectivas. Os efeitos se refletiram em áreas que a população usa como lazer, carente de espaços livres e de balneários urbanos, gerando processos de ocupação irregular e degradação ambiental comprometendo as características sociais, econômicas e espaciais desenvolvidas historicamente nesses locais, consequência da falta de políticas públicas que beneficiem efetivamente a população residente.

3.3 A abrangência metropolitana nas políticas de planejamento urbano

As fragilidades da gestão compartilhada frente às divergências políticas em municípios que fazem parte de uma região metropolitana, sempre foram um desafio para os entes federativos. O Estatuto da Metrópole - Lei Federal nº 13.089 de 2015 inovou ao trazer normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, incluindo critérios para o apoio da União para as ações que envolvam mecanismos de desenvolvimento urbano. Embora tenha feito referência aos arranjos metropolitanos, não trouxe ferramentas suficientes para o tratamento do desenvolvimento urbano-regional. A norma vem no sentido de suprir essa omissão, prevenindo mecanismos de gestão compartilhada, que passam por planos de desenvolvimento urbano integrado - PNDI, consórcios públicos, convênios de cooperação, parceria público - privada e a possibilidade de compensação por serviços ambientais. Percebe-se que as interfaces da questão metropolitana com os planos diretores abarcam uma gama de temas que emergem com grande frequência nos territórios, onde a política de produção e organização do espaço urbano é realizada segundo níveis de planejamento: território municipal conjunto, regiões administrativas, bairros, operações urbanas,

³ UAM: Unidade Ambiental de Moradia ou espaço predominantemente ou exclusivamente habitacional, organizado de forma a evitar em seu interior o tráfego urbano de passagem (Art.146, PDU Belém).

programas e projetos específicos. Na questão ambiental, são comuns os enfoques pertinentes à gestão de bacias hidrográficas e criação de unidades de conservação; onde o Poder Público tem que exercer o controle urbanístico do território em seu rol de agente gestor da cidade de modo transversal, dialogando de maneira estreita com entes privados, procurando especializar a equipe administrativa municipal. Cabe destacar a nova dimensão que o Estatuto da Cidade atribuiu ao espaço urbano, por meio do conceito de “Cidades sustentáveis”, referida a necessidade de integração e articulação entre as áreas urbanas e rurais com o intuito de fazer um macrozoneamento mais criterioso, buscando a delimitação de áreas de preservação ambiental.

4. RECOMENDAÇÕES PARA MELHORAR A APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.

4.1 A gestão do solo e as iniciativas de gestão pública - privada

Um exemplo eficiente de gerenciamento dos recursos públicos para iniciativas de ordenamento territorial estabelecendo parcerias público privada é o realizado em Medellín, na Colômbia, através da criação da denominada Empresa de Desenvolvimento Urbano de Medellín - EDU, a qual executa a gestão social e ambiental em todas as etapas de transformação urbanística, permitindo desenvolver um modelo transversal em cada projeto, com a participação das comunidades por meio de uma aplicação metodológica e de formação de lideranças no território. Esta competência corporativa gerada pelas equipes de trabalho, fortalecidas mediante a experiência no terreno e a capacidade de estabelecer sinergias com o setor privado para alcançar transformações no território, facilita às administrações municipais a execução orçamentária, experiência na aplicação e formulação de instrumentos na gestão do solo. Questões como a integração, mobilidade, governança, redução da pobreza e da violência estão sendo focadas a partir do conceito de Projeto Urbano Integral – PUI, utilizando ferramentas do desenvolvimento social, físico e a coordenação interinstitucional para transformar setores da cidade com maiores necessidades.

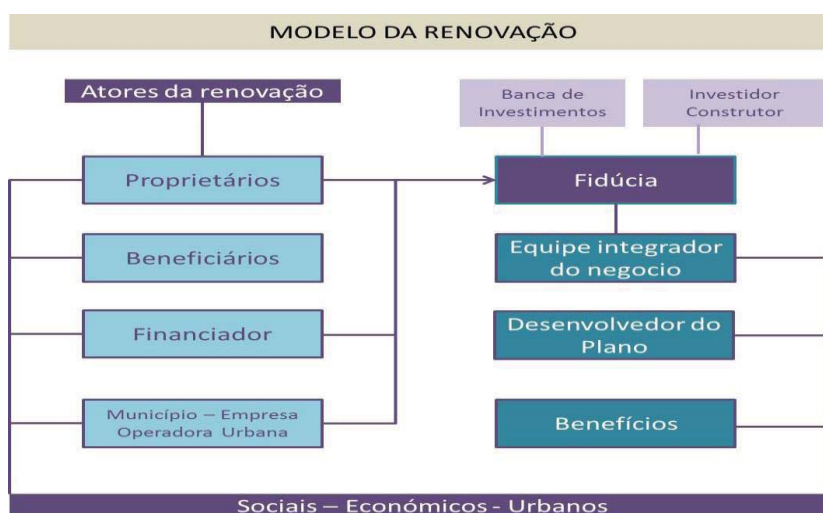


Figura 1. Diagrama para o modelo de gestão da renovação urbana. Fonte: Equidad Territorial em Medellín, 2014. Adaptação da metodologia feita pela EDU, Medellín-Colômbia.

O desenvolvimento do Plano de Ordenamento Territorial – POT, e o Plano Diretor das áreas verdes; permitiu progressos na recuperação de bacias hidrográficas, áreas em risco ambiental, gestão do espaço público, habitação social e políticas mais eficientes de ocupação do solo. A cidade encaminhou-se num ambicioso plano de reforma baseado na reconstrução urbana, considerando iniciativas de incorporação de redes de inclusão social, recuperação do espaço público, melhoramento integral dos bairros periféricos, renovação urbana em zonas centrais e a ampliação do sistema público de transporte, baseado na transparência e no empoderamento comunitário; desenvolvendo em 2004 um plano integrado mediante a institucionalização do planejamento local e o orçamento participativo, sendo premiada em 2013 como a cidade mais inovadora do mundo pelo *Urban Land Institute*⁴.

Uma novidade do seu modelo de gestão se desenvolve a partir da estratégia do “Urbanismo Cívico-pedagógico”, como explica a figura 2, acompanhando a transformação física da cidade com ferramentas educativas e pedagógicas de consulta, dialogo, avaliação e retroalimentação de experiências, participando conjuntamente a comunidade, empresas e administração pública; propiciando condições de sustentabilidade e corresponsabilidade dos bens e processo públicos, apoiando-se na aprendizagem e inovação para alcançar maiores graus de efetividade.

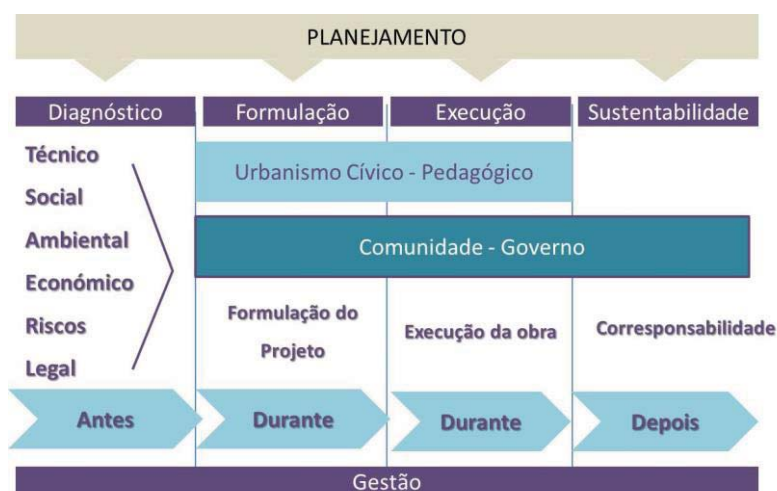


Figura 2. Diagrama para o modelo de Planejamento e gestão urbana corresponsável e com aplicação da metodologia do Urbanismo Cívico – pedagógico. Fonte: Equidade Territorial em Medellín, 2014. Adaptação da metodologia feita pela EDU, Medellín–Colômbia.

4.2 A equidade urbana como abordagem de desenvolvimento urbano

O principal foco para a abordagem das cidades latino-americanas em desenvolvimento está sendo a Equidade Urbana⁵, pleiteando que “a organização do território, expressão espacial do fato social, cria efeitos do lugar que podem consolidar, agravar ou diminuir as injustiças sociais” (Bret, 2014). É concebida dentro das condições territoriais da distribuição e acesso aos serviços urbanos, entendendo o território como o fluxo de relações de poder que existem nele, vinculando a relação intrínseca entre espaço, ações e

⁴ Urban Land Institute: instituição sem fins lucrativos e instituto de pesquisa com foco no uso da terra, a fim de melhorar o ambiente total.

⁵ Equidade Urbana: Tema central da discussão proposto pela ONU Habitat no foro mundial de 2014, feito em Medellín, Colômbia.

atores como um sistema. Este planejamento procura intervir nas desigualdades territoriais em função de mais eficiência na distribuição dos recursos públicos, priorizando a geração de oportunidades para os cidadãos menos favorecidos, porém o enfoque de todas as decisões tem que ser analisado em função do “quem paga?” e “quem vai ser beneficiado?” (Bates & Zapata, 2013); onde planejadores e autoridades locais tem um papel chave na busca e maximização dos benefícios na distribuição. Se bem não parecesse trazer benefícios econômicos imediatos participa diretamente no desenvolvimento das cidades, procurando um modelo de cidade coesivo e equânime. A agenda de reforma urbana propõe um marco legal e institucional para viabilizar o direito à cidade através de instrumentos de planejamento urbanos progressistas (Fernandes, 2007). Ações de liderança local entendendo o compartilhamento dos custos da infraestrutura relacionando-se e produzindo parcerias com o mercado, dentro de grandes projetos que contemplem oportunidades de renovação e melhoria urbana; são chaves na construção de um desenvolvimento urbano com equidade promovendo: ações integradas multi - setoriais, processo de inclusão social e político multi - temporal, multi-escalar e com uma visão integrada para todas as classes sociais. Segundo Borja & Castells (1997) um governo promotor é aquele que agencie a cidade, desenvolvendo uma imagem forte e positiva, apoiada em uma oferta de infraestrutura e de serviços que atraia investidores e atenda a população local; comunique-se com outras administrações e através de parcerias público-privadas; promova internamente a cidade, tornando os cidadãos locais atores que confiem e tenha otimismo em relação ao futuro da cidade; e, que inove administrativamente, através de mecanismos de cooperação social e participação cidadã.

5. CONCLUSÃO

Sabe-se que “bons atos normativos” por si só não mudarão as realidades urbanas e sociais. Assim, percebe-se que o futuro dos instrumentos previstos como fomento para a sustentabilidade nas cidades e na busca pela equidade urbana requer a superação dos obstáculos burocráticos e aprimoramento da ordem jurídica; efetivando a utilização de políticas públicas progressistas e contínuas, com municípios conciliando interesses e propostas dos atores envolvidos na gestão democrática das cidades. Uma alternativa é utilizar grandes projetos baseados na equidade urbana, em formatos em que o poder público desenvolva procedimentos para direcionar o interesse privado segundo as suas intenções, propondo intervenções que garantam a descentralização do território e usos diferenciados, com caráter redistributivo e a inclusão de moradias a ser adquiridas pelos cidadãos com menor renda. O ponto central é definir que objetivo do tratamento diferenciado seja benéfico para a coletividade. É importante canalizar forças num único sentido, de forma que o poder econômico e as necessidades urbanas lutem pela melhoria na qualidade de vida e enfrentar de maneira realista o problema da equidade, respondendo a questão apresentada de “quem paga” o desenvolvimento urbano.

Conclui-se que as políticas públicas brasileiras criadas nos últimos anos, encaminham aos municípios a enxergar e pensar seus espaços, olhando para si e reconhecendo sua identidade e vocações, necessitando de gestores públicos inovadores reconheçam seu território, suas pessoas e seus potenciais para a tomada de decisões idôneas, e evitando usar zoneamentos que fragmentam a cidade fazendo exclusão. As pessoas de todas as classes sociais, idades e ideologias devem viver de forma integrada, tratando as cidades

como um sistema complexo com equidade. Além disso, no território é preciso identificar e promover o senso de pertencimento a favor da tomada de decisão, promovendo a participação popular, o empoderamento do coletivo organizado para o eficaz planejamento, reconhecendo os padrões de comportamento que vão muito além do que as políticas públicas federais conseguem mensurar. É necessária a visão de longo prazo que deve passar as gestões políticas e transformar-se em algo comum e contínuo.

REFERENCIAS

- Arantes, O.; Vanier, C.; Maricato, E. 2000. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Bates, L. & Zapata, M. 2013. Revisiting Equity the HUD Sustainable Communities Initiative. *Progressive Planning* 194: 14-17.
- Bret, B. Equidade Territorial. In: Hypergéio <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article560>. Acesso: 06 junho 2016.
- Borja, J. & Castells, M. 1997. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Espanha.
- Fernandes, E. 2007. Constructing the 'Right To The City' in Brazil. In: *Social Legal Studies* 16(2): 201-207.
- Fernandez, E. & Pereira, H. D. 2010. Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte? . *IPEA. Planejamento e Políticas Públicas* 34: 171-199. Brasília- DF.
- Fernandez A., C. 2007. *Direito Urbanístico: o Estatuto da Cidade e seus instrumentos de política Urbana*. Tese de Pós-Graduação Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal. Centro Integrado de Ordenamento Territorial – CIORD. Universidade de Brasília, Brasília - DF.
- Inter-American Development Bank. 2014. *Equidad Territorial en Medellín: La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la Transformación Urbana*. Medellín, Colômbia.
- Kowarick, L. 1980. *A espoliação urbana*. Paz e Terra. Rio de Janeiro.
- MP N° 2.220 (2001): *Concessão Especial de uso para fins de moradia e Criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano* (CNDU).
- Rodriguez A., A.2010. *Organização do Espaço urbano e a gestão da Cidade*. Belém - PA. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/Artigos.pdf>>. Acesso: 30 abril 2016.
- Rolnik, R. 2013. *10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo*. São Paulo - SP. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>>. Acesso: 30 abril 2016.
- Rolnik, R. 2009. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 11(2): 31-50.
- Sales, P. M. R. 2011. Operações Urbanas Consorciadas. In: IPPUR – Observatório das Cidades. *Cadernos Técnicos de Orientação para Implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades*. Rio de Janeiro – RJ.
- Santoro, P. 2012. *Planejar a expansão urbana – dilemas e perspectivas*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo - SP.
- Santos S., S. 2005. Conhecendo o Estatuto da Cidade. *Extensio - Revista Eletrônica de Extensão* 3:3-34, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis – SC.
- Santos, M. 2011. *O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros*. Rio de Janeiro: letra Capital. Rio de Janeiro – RJ.
- Trevas, V.; Magalhães, I.; Barreto O, L. 1999. *Governo e cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. Fundação Perseu Abramo. São Paulo – SP.
- United Nations Habitat. 2014. *World Urban Forum: Urban Equity in Development –Cities for Life*. Medellín, Colômbia. Disponível em: <[https:// http://wuf7.unhabitat.org/wuf7-reporting-and-conclusions](https://http://wuf7.unhabitat.org/wuf7-reporting-and-conclusions)>. Acesso: 30 abril 2016.
- Vainer, C. 2013. *Pátria, empresa e mercadoria: a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – RJ.