

ESTATUTO DA CIDADE, PERCALÇOS E DESAFIOS MUNICIPAIS

Sílvia Cristina Corrêa¹

Flávia de Paula Duque Brasil²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo a discussão dos potenciais, alcances e limites dos principais marcos institucionais e legais da legislação federal relativos às políticas urbanas, a partir da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), problematizando sua aplicação no âmbito do planejamento e gestão urbanos na esfera municipal. Em especial, destaca-se o Estatuto da Cidade, marco jurídico-político que há 20 anos consolidou um novo ordenamento jurídico-urbanístico no país a partir de suas premissas, diretrizes e instrumentos. O trabalho tem como bases desenvolvimentos teórico-analíticos relativos ao federalismo e ao processo de descentralização brasileiros, bem como relativos às políticas urbanas. Metodologicamente, recorre-se à revisão bibliográfica sistemática, em uma abordagem qualitativa e de cunho descritivo. O artigo aponta para dificuldades municipais oriundas da ausência de arranjos cooperativos intergovernamentais; da relativa omissão no âmbito federal no campo das políticas urbanas e promulgação tardia de marcos legais; bem como de retrocessos recentes no âmbito legal e da participação social. Em um contexto heterogêneo e desigual, o exame da esfera municipal indica protagonismos e avanços desde os anos 1990, mas óbices expressivos na aplicação do Estatuto da Cidade em seus planos diretores e instrumentos, em decorrência de déficits de capacidades técnicas e político-administrativas, dentre outros fatores.

Palavras-chave: política urbana; planejamento urbano; gestão urbana; governo local; Estatuto da Cidade.

Abstract

This article aims to discuss the potential, scope, and limits of the main institutional and legal frameworks of federal legislation relating to urban policies, from the 1988 Federal Constitution (CF-1988), putting in perspective its application in the context of urban planning and management at the municipal level. In particular, the City Statute stands out, a legal-political framework that 20 years ago consolidated a new legal-urban order in the country based on its premises, guidelines, and instruments. The work is based on theoretical and analytical developments related to Brazilian federalism and decentralization process, as well as urban policies. Methodologically, it uses a systematic literature review, in a qualitative and descriptive approach. The paper points to municipal difficulties arising from the absence of intergovernmental cooperative arrangements; the relative omission at the federal level in the field of urban policies and the late enactment of legal frameworks; as well as recent setbacks in the legal and social participation sphere. In a heterogeneous and unequal context, the examination of the municipal sphere indicates protagonism and advances since the 1990s, but significant obstacles in the application of the City Statute in its master plans and instruments, due to deficits in technical and political-administrative capacities, among other factors.

Keywords: urban policy; urban planning; urban management; local government; City Statute.

¹ Especialista em Políticas Públicas pela Escola do Legislativo da ALMG e mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (bolsista CNPq), Assistente social na Prefeitura Municipal de Itabirito.

² Especialista em Urbanismo pela UFMG, Mestre e Doutora em Sociologia pela UFMG, Professora na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

Introdução

O processo histórico brasileiro de urbanização – intenso, desigual e excludente – tem sido amplamente problematizado na literatura (FERNANDES, 1998; MARICATO, 2001, 2008; ROLNIK, 2012). Em seu ápice nos anos 1960-70, esse processo se marca pela expansão urbana – por meio da adição de periferias distantes e precárias, produzidas por dinâmicas de especulação imobiliária – e por processos de metropolização. Nesse contexto, o quadro socioespacial combina, perversamente: desigualdades, segregação socioespacial, informalidade, déficit habitacional e déficits de inclusividade.

Tal processo coloca em relevo os distintos agentes e as relações envolvidas na produção do espaço urbano: os agentes de mercado, para os quais a cidade constitui mercadoria, engendrando processos especulativos que desenham um espaço desigual; os agentes da sociedade civil – movimentos sociais, associações e outras entidades coletivas – que colocam em evidência as pautas de direito à cidade; e o poder público, responsável, em suas diferentes esferas, pelas políticas urbanas e seus instrumentos a se voltarem para o desenvolvimento da função social da cidade e para o bem comum de seus habitantes.

Nesse bojo, cabe um papel central para a esfera municipal no âmbito das políticas urbanas, do planejamento e da gestão urbana, que não prescinde, contudo, das outras esferas de governo, notadamente em nível federal, no que se refere aos marcos legais, ao financiamento e à produção de políticas e programas nacionais.

As políticas urbanas – assim como as políticas sociais – constituem macroâmbitos de intervenção estatal, que configuram expressão do alargamento da agenda do Estado keynesiano, em meados do século XX, inscrevendo-se nos países centrais em compromissos mais robustos de bem-estar social. Como as demais políticas públicas, as políticas urbanas resultam da atividade política e envolvem processos políticos em seu ciclo, conformando espaços de mediação de conflitos sociais, como posto por Subirats e Gomá (1999).

No decurso do século anterior no País, a questão urbana não é incorporada à agenda governamental federal de forma consequente, sendo objeto de esforços pontuais ou inefetivos, sobretudo a partir dos anos 1960, no ambiente do governo militar, já no auge do processo de urbanização. No âmbito institucional, criaram-se estruturas governamentais – como o próprio Banco Nacional da Habitação (BNH) –, e programas

que não lograram responder aos problemas vultuosos, decorrentes da urbanização. No âmbito regulatório, nota-se a omissão federal, com exceção da legislação referente à criação das regiões metropolitanas – Lei Complementar nº 14 de 1973 – e da Lei Federal nº 6766 de 1979, que tardiamente regulamenta o parcelamento do solo urbano, enquanto os municípios não dispunham de autonomia, apesar de sua centralidade no desenvolvimento urbano.

Nesse contexto, de forma geral, ganha relevo o planejamento governamental de viés tecnocrático, fundado em diagnósticos amplos e exaustivos, não raro destituídos de metas concretas e da previsão dos meios para concretizá-las. Inscritos nessa linhagem, no período 1960-1980, os chamados planos locais de desenvolvimento integrado consistiram em objeto de estímulo federal, representando uma inflexão em relação aos planos diretores físico-territoriais, elaborados para grandes cidades brasileiras, a partir dos anos 1930 (VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2001; COSTA, 2008). Em decorrência de diversos fatores, os planos de desenvolvimento integrado se marcam pela persistente disjunção entre planejamento e gestão ou, em outros termos, entre diagnósticos e propostas e possibilidades de implementação, não se mostrando bem-sucedidos em seus propósitos abrangentes, além de não preverem mecanismos de participação social.

Como indica Carneiro (2004), o ambiente marcado pela ampliação dos papéis do Estado, no qual se inscreve a disseminação do planejamento, é erodido por processos macroeconômicos a partir de meados da década de 1970, acarretando percepção de esgotamento do padrão de ativismo estatal e a crise de legitimidade da atividade planejadora. No que toca o planejamento urbano nos anos 1980, Villaça (1999) aponta para planos de diretrizes ou “planos sem mapa”, de conteúdo impreciso e pouco operacionalizável.

Entretanto, a Constituição Federal (CF) de 1988 reposiciona o planejamento governamental, que passa a ser vinculado à programação orçamentária, reconectando, assim, a dimensão da implementação e propiciando, desde sua concepção, o controle social. Além disso, em seus vieses descentralizante e democratizante, a CF de 1988 requer a participação social no planejamento municipal e conecta o plano diretor ao princípio da função social da propriedade, resignificando o referido instrumento. Têm-se, ainda, outros avanços no capítulo inédito de política urbana, irrigado pela Emenda Popular apresentada à Assembleia Nacional Constituinte (ANC) pelo Movimento Nacional de

Reforma Urbana, que aglutinou uma ampla frente envolvendo movimentos sociais, associações civis e entidades atuantes nesse campo.

Adiante, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) representa o principal marco infraconstitucional que reenquadra as políticas de desenvolvimento urbano a partir de seus princípios e diretrizes, ao lado da provisão de instrumentos urbanísticos. Contudo, vinte anos após a sua promulgação, evidenciam-se limites na incorporação de suas diretrizes e dificuldades significativas de sua implementação. Nesse sentido, cabe notar o contexto heterogêneo e desigual dos municípios brasileiros, considerando suas características demográficas, socioeconômicas e socioespaciais, bem como suas capacidades institucionais.

No entanto, embora a extensão desse processo demande políticas urbanas, com seus instrumentos regulatórios e de planejamento, o que geralmente se constata no âmbito municipal é a falta de estrutura normativo-institucional e financeira para tratar de forma efetiva esses territórios com conflitos de toda ordem e cada vez maiores (ARRETICHE *ET AL.*, 2012), bem como das capacidades institucionais, abrangendo as dimensões técnico-administrativas e político-relacionais apontadas por Gomide e Pires (2014).

Considerando esses apontamentos, o artigo analisa os principais marcos institucionais e legais das políticas urbanas federais a partir da CF de 1988, buscando apontar seus potenciais e limites, tendo em vista a problematização de aspectos relativos ao planejamento e gestão urbanos na esfera municipal. O trabalho desenvolve-se a partir de revisão de literatura, ancorando-se em aportes atinentes aos temas do federalismo e processo de descentralização brasileiros e das políticas urbanas posteriores à CF de 1988, apoiado no percurso e abordagem de Corrêa (2016).

O artigo se estrutura em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A segunda seção aborda os avanços na CF de 1988, ao lado da discussão de alguns óbices postos para os municípios, referenciando, ainda, o experimentalismo municipal dos anos 1990. A terceira seção se detém ao Estatuto da Cidade como marco para as políticas urbanas brasileiras, analisando os potenciais e dificuldades de sua aplicação pelos municípios. A quarta seção contempla construções institucionais no campo das políticas urbanas e desconstruções recentes, com suas possíveis implicações para a esfera local.

A Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nos anos 1990

Resultante das diversas forças da sociedade brasileira no período de redemocratização, o conteúdo da chamada Constituição Cidadã foi irrigado pela atuação de atores coletivos da sociedade civil, seus projetos e propostas de cunho democratizante e inclusivo, sobretudo mediante a apresentação das chamadas emendas populares que a ANC propiciou (DAGNINO, 2002). A partir desse lastro, a CF de 1988 se marca pela ampliação de direitos sociais, pelo seu caráter descentralizante e, mais além, democratizante, a partir da previsão de participação social, sobretudo mediante instituições participativas.

A questão urbana em suas múltiplas dimensões se configurava como objeto de tematização e de mobilização, notadamente a partir dos anos 1960. Apesar do contexto autoritário, os movimentos sociais urbanos, associações civis, entidades sindicais e outros atores coletivos constroem pautas de direitos, de inclusão socioespacial e de democratização, demarcando o campo da reforma urbana. Os atores coletivos nesse campo se articulam no Movimento Nacional pela Reforma Urbana, construindo uma agenda que, então, se condensa nas premissas da função social da propriedade, do direito à moradia e à cidade e da gestão democrática das cidades. Visando a incidir na CF de 1988, o movimento apresenta a emenda popular de reforma urbana com 161 mil assinaturas, cujo teor desemboca em parte no capítulo de política urbana (BRASIL, 2004; MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007; AVRITZER, 2007, 2010; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010).

Contudo, ainda que a correlação de forças presentes nesse processo tenha impedido a incorporação da referida emenda de forma plena, são inegáveis os avanços que enquadram as políticas urbanas (FERNANDES, 2010; BRASIL *ET AL.*, 2010) tais como: i) a ampliação das competências e atribuições municipais e a garantia de autonomia legal quanto ao trato da questão urbana pelos próprios municípios, ressalvadas as competências das demais esferas, principalmente em relação à produção de normas gerais e à cooperação conjunta na oferta de políticas; ii) o reconhecimento das possibilidades de participação social remetidas à questão urbana ainda que de modo incipiente, apontando para a gestão democrática das cidades, na mencionada previsão de cooperação de associações no planejamento municipal, além da iniciativa popular de projetos de lei e programas; iii) a inclusão do capítulo da política urbana, que por meio do art. 182 prevê a ordenação do pleno desenvolvimento da função social das cidades, assim como a

garantia do bem-estar de seus habitantes como objetivo da política urbana e responsabilidade primeira dos municípios por meio do plano diretor (com caráter obrigatório em alguns casos) voltado para a função social da propriedade, ao lado de outros instrumentos de controle da especulação imobiliária e, por meio do art. 183 prevê a usucapião especial urbana, endereçando-se à regularização fundiária.

Uma lacuna importante desde a CF de 1988 se refere à previsão de arranjos e mecanismos de cooperação intergovernamental. Enquanto as políticas sociais, a partir de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, foram organizadas como sistemas nacionais na primeira metade dos anos 1990, prevendo os papéis das esferas de governo e mecanismos de cooperação, isso não ocorreu no caso das políticas urbanas.

Essa omissão se estende à questão metropolitana, que transcende os limites municipais em seus processos socioeconômicos e socioespaciais. A CF de 1988 reservou aos estados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, tendo em vista as funções públicas de interesse comum. Contudo, não previu arranjos e mecanismos de cooperação intergovernamental para viabilizar tais finalidades. Dois modelos mais gerais se colocaram como possibilidades, conforme posto por Machado (2009): o de cooperação vertical (coordenada pelos estados) e o horizontal (via consorciamento de municípios). A referida lacuna pode ser atribuída aos impulsos de descentralização, no momento referido por Fernandes (2004, p.18) como o de “municipalismo a todo custo”, que se volta para compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para os governos centrais, com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios.

Nesse sentido, sob uma atmosfera de intenso rechaço à centralização de poder, uma das questões mais caras assimiladas pela CF de 1988 foi a da autonomia municipal, elevando o município à condição de ente federativo autônomo nos sentidos político, administrativo e fiscal, tornando o Brasil um caso único em relação à arquitetura de seu federalismo (ARRETCHE, 1999; FERNANDES, 2013). A ênfase dada à autonomia político-administrativa e fiscal permite aos governos subnacionais adotarem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004), conquanto o modelo de federalismo brasileiro se assemelhe ao modelo cooperativo, dada a divisão constitucional de competências sobre diferentes áreas de políticas públicas, com

competências comuns à União, aos estados e aos municípios (ABRÚCIO; FRANZESE 2009).

O processo de descentralização, todavia, tem sido qualificado como inconcluso e contraditório. Nessa linha, Arretche (1999; 2004) afirma que um dos problemas centrais se refere à contraposição entre os arranjos tributários e a desproporcional ampliação de atribuições dos municípios, que, eventual e forçosamente, têm assumido também encargos federais e estaduais na implementação das políticas públicas. No campo das políticas urbanas, observam-se dificuldades expressivas, tendo em vista o alto custo típico da implantação de obras de infraestrutura, saneamento e habitação social, ao se considerar as características da maioria dos municípios brasileiros, que contam com uma economia pouco dinâmica e, por falta de fontes de receita próprias, dependem sobremaneira dos repasses federais e estaduais.

Grin *et al.* (2018) abordam as capacidades estatais e finanças públicas dos municípios, a partir das dimensões administrativa, técnica, institucional e política, analisando a relação entre a gestão pública e o desempenho fiscal dos municípios, com a finalidade de gerar bens e serviços de qualidade para os cidadãos. Os autores verificam importantes lacunas no que concerne à qualificação das capacidades estatais das gestões locais, fator de desconexão com a expectativa de que a descentralização política, administrativa e financeira prevista na CF de 1988 ampliaria a democracia e a eficiência fiscal dos municípios.

Abrúcio (2005) indica que, nos primeiros anos após a promulgação da CF de 1988, já havia problemas significativos quanto à coordenação federativa das políticas públicas em meio ao processo de descentralização, pois a inflação crônica tornava mais instável o repasse de recursos, dificultando uma assunção programada das atribuições por parte dos governos locais. Criou-se, assim, uma situação de incerteza, de transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua. Especificamente no caso das políticas urbanas, conforme Abrúcio (2005), embora essas não tenham sido prioritárias desde o governo Sarney (1985-1990) e o que restava delas tenha sido desmantelado na Era Collor (1990-1992), sua ausência é considerada uma fragilidade no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A falta de um projeto claro em relação às políticas urbanas se evidenciava pelo fato de que as políticas urbanas se fragmentavam em vários ministérios que, em muitos casos, sequer

se comunicavam. Em vista disso, para o segundo mandato houve a proposta de criação de um Ministério voltado para a política de desenvolvimento urbano, que foi alvo de acaloradas discussões e disputas no Congresso e, por fim, abortada quando da reconfiguração ministerial (CORRÊA, 2016).

Destaca-se, ainda, nos anos 1990, a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a política urbana por meio de lei infraconstitucional. O projeto do Estatuto da Cidade que havia sido elaborado no momento posterior à CF de 1988 tramitou no Congresso durante toda a década, indicando as oposições e resistências ao estabelecimento da nova ordem jurídico-urbanística. Essa ausência de regulamentação ocasionou constantes entraves políticos e jurídicos aos municípios nos anos 1990, ao buscarem introduzir novos instrumentos em seu arcabouço de planejamento, comprometendo em alguns casos o escopo e o alcance de experiências locais potencialmente promissoras (BRASIL, 2004; FERNANDES, 2010; CORRÊA, 2016).

Apesar das dificuldades e das contradições do arranjo federativo brasileiro para o efetivo exercício da autonomia municipal e de suas atribuições, os governos locais despontaram nos anos 1990 como loci de inovações (FARAH, 1997, 2006), de cunho incluyente e democratizante nas políticas públicas, incluindo-se as políticas urbanas, com destaque para o experimentalismo participativo por meio da criação de conselhos municipais, conferências municipais e orçamentos participativos (AVRITZER, 2009; BRASIL; CARNEIRO, 2014). Na referida década, notadamente os governos locais, em especial os de grandes cidades, cunharam marcos normativos urbanísticos e ambientais inovadores, com base nos princípios constitucionais e no projeto (então em trâmite) do Estatuto da Cidade, destacando-se os planos diretores e a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) – instrumento que reconhece as ocupações informais e constitui uma base para a regularização fundiária. Entre outros, municípios como Porto Alegre e Belo Horizonte se constituíram como referências emblemáticas de experimentalismo democrático, por meio de instituições participativas e avanços nas políticas urbanas. Nessa linha, Villaça (1999) aponta a participação social consiste em um diferencial do planejamento urbano no período, que remete à sua dimensão política.

As experiências pioneiras em alguns municípios se tornaram internacionalmente conhecidas pelo seu caráter democratizante e comprometimento com a agenda de reforma urbana (FERNANDES, 2010). Entretanto, cabe notar que paralelamente e em sentido

distinto, a agenda do empreendedorismo urbano e de financeirização das cidades (MAIA, 2019), mostrando-se influente no campo das políticas urbanas.

A relativa inércia dos governos federais pós-CF de 1988 quanto à política urbana teve como contraponto a atuação da sociedade civil em torno da reforma urbana, rearticulando-se de forma mais ampla no Fórum Nacional de Reforma Urbana, com a plataforma do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades. (BRASIL, 2004; SAULE JUNIOR; UZZO, 2010). No decorrer dos anos 1990, ao lado de esforços visando à incidência nos processos de elaboração de planos diretores municipais, esses atores se mobilizaram em torno da aprovação do Estatuto da Cidade e do Projeto de Lei de Iniciativa Popular endereçado à criação do Fundo Nacional de Moradia, apresentado à Câmara Federal pelo Movimento Popular por Moradia em 1992, que adiante dá origem à Lei nº 11.124 de 2005, que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis).

O Estatuto da Cidade e novos marcos jurídico-urbanísticos para as políticas urbanas

No campo das políticas urbanas, o início da década foi marcado por avanços, desde a inclusão – ainda que tardia – do direito social à moradia (no artigo 6º da CF de 1988) à promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 (após um trâmite de 13 anos). Em meio à complexa correlação de forças, entre diferentes setores da sociedade em torno da questão urbana, Fernandes (2010) aponta para as novas matrizes legais e institucionais lastreadas CF de 1988 e pela referida legislação, que estabeleceram uma nova ordem jurídico-urbanística no País.

Em seu primeiro capítulo, o Estatuto da Cidade define balizas para o planejamento e a gestão das cidades, enunciadas a partir do objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, que se desdobra em princípios e diretrizes, entre as quais se destaca a “garantia do direito a cidades sustentáveis, 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” (BRASIL, 2001). Nessa linha, o Estatuto ressignifica o planejamento e o próprio plano diretor, a partir da centralidade do princípio da função social da propriedade, dos princípios e diretrizes elencados e dos requisitos de participação social

e gestão democrática das cidades. Apesar dos limites, a participação social norteada pelo Estatuto representou um avanço na concepção dos planos diretores, contrapondo-se às lógicas anteriores, ao conectar as dimensões técnica e política no planejamento e na gestão das cidades sob premissas de democratização.

A referida legislação dispõe sobre um amplo rol de instrumentos de política urbana, voltados para o desenvolvimento urbano (como os instrumentos de coibição da especulação imobiliária e de captura da mais valia do solo urbano), para a regularização fundiária das áreas informais e para gestão democrática das cidades. Nesse rol, ao lado de instrumentos já vinham sendo empregados por alguns municípios, incluem-se novos instrumentos, que requerem regulamentação municipal, revestindo-se de considerável complexidade. Como discute Corrêa (2016), a aplicação mais robusta do Estatuto da Cidade envolve: a previsão de órgão e de conselho municipal, que sejam específicos para a política urbana; a participação social em conselhos e conferências, dentre outros arranjos; a elaboração participativa e implementação do plano diretor com seus instrumentos; e a estruturação de políticas e seus programas.

Ou seja, a implementação do Estatuto da Cidade requer, dos governos locais, capacidades institucionais técnico-administrativas no campo do planejamento urbano e das bases informacionais necessárias, assim como demanda capacidades político-relacionais para a participação social, inclusive para a pactuação do plano diretor e instrumentos. Nesse sentido, cabem as considerações de Rolnik (2009, 45-46) acerca da disparidade de condições e capacidades entre os municípios de diferentes portes:

Descentralizar a gestão do uso do solo sem estabelecer uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores e uma capacidade local instalada para viabilizar a implementação de uma estratégia urbanística de longo prazo é condenar a prática de planejamento urbano local a um exercício retórico que, assim como em outros vários corpus normativos, funciona no mesmo registro da “ambiguidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser implementada, a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.

No presente ano, no contexto de duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, diferentes trabalhos se dedicam a refletir sobre o alcance desse marco de legislação urbana da maior relevância. Rossbach (2021) evoca o legado do Estatuto da Cidade e o potencial de seus mecanismos para a inclusão nas cidades brasileiras. Sustenta, ainda, a importância do Estatuto no contexto das legislações urbanas internacionais, ao se constituir como uma referência para outros países que construíram seus marcos legais a partir desse lastro.

Saule Junior (2021) reforça que, conquanto a referida lei seja internacionalmente reconhecida pela sua importância, seu alcance até então esteve aquém de seu potencial. A seu ver, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que visam a promover maior igualdade social e territorial nas cidades e a reversão da prioridade de investimentos, ocorreu apenas em casos de municípios que dispõem de uma parcela da sociedade civil mais engajada e de capacidades técnica e financeira mais robustas por parte de seus governos. Nesse sentido, apesar de os dispositivos do Estatuto, os centros urbanos se mantêm precários e desiguais.

Contudo, as duas décadas, desde a promulgação da legislação, demarcam seus limites e alcances, a partir de processos políticos nas diferentes escalas e contextos e congregam avanços, contradições e retrocessos no campo conflitual das políticas urbanas.

Dos avanços institucionais nos anos 2000 às desconstruções recentes

Em 2003, uma das primeiras medidas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), no dia de sua posse, foi a criação do Ministério das Cidades – que constituía uma reivindicação histórica de movimentos de moradia e um compromisso de seu plano de governo – seguida da realização da primeira Conferência das Cidades e, adiante, da criação do Conselho das Cidades (Concidades). A criação de uma estrutura institucional dedicada à política urbana, articulada a novas instituições participativas, significou um fato novo e engendrou a construção do conjunto de políticas de desenvolvimento urbano (habitação social, regularização fundiária, saneamento, transporte e mobilidade) e de seus respectivos planos, marcos legais e programas (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2007).

Destaca-se a elaboração do Plano Nacional da Habitação (PlanHab), a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Snhis), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Fnhis) e de seu Conselho Gestor por meio da Lei nº 11124 de 2005, oriunda do projeto de iniciativa popular já mencionado. A legislação requer a elaboração de planos municipais e, nos moldes dos sistemas das políticas sociais, exige a criação de conselhos municipais de habitação social. O amplo estudo de Arretche *et al.* (2012) indicou que a criação do Snhis induziu a construção de capacidades nos municípios, incrementando a instituição de órgãos e de conselhos municipais voltados para a política de habitação social. Contudo, conforme se poderia supor, também revela um panorama desigual dos municípios, considerando seu porte e região.

Em 2007 foi promulgado o marco das políticas de saneamento e, mais adiante, de resíduos sólidos em 2010, ambos demandando planos municipais específicos. Outros programas e ações se destacam no mesmo período, como os diversos esforços promovidos por parte do governo federal no sentido de estimular o planejamento municipal e a gestão democrática das cidades, bem como de capacitar cidadãos e gestores municipais a implementarem o Estatuto da Cidade. Essas medidas, entre outras no período, foram fundamentais para consolidar normativa e institucionalmente a política de desenvolvimento urbano em âmbito federal, com desdobramentos para as esferas subnacionais (FERNANDES, 2004; 2010). A partir dessas iniciativas, os processos de elaboração de planos diretores nos moldes preconizados pelo Estatuto da Cidade se incrementaram nos anos seguintes, bem como a utilização dos instrumentos previstos na referida legislação. Apesar da disseminação dos planos diretores e seus instrumentos, Margutti *et al.* (2018) apontam para a fragilidade no âmbito da sua implementação.

A título de ilustração, recorrendo à pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2016) e considerando o universo de municípios que deveriam obrigatoriamente elaborar seus planos, 33% dispunham do instrumento em 2005, enquanto esse percentual alcançou 89,2% em 2015, sem considerar os planos em desenvolvimento. Entretanto, os planos constituem um conjunto bastante heterogêneo quanto ao conteúdo e processos envolvidos para sua elaboração, como indicam Brasil e Carneiro (2010, p.150). A partir de dados do Midades, os autores apontam para a terceirização da elaboração do plano em mais da metade dos casos, fato que pode indicar a baixa capacidade técnica no âmbito dos governos locais e/ou deficiências em relação às bases de dados requeridas. Como pontua Rolnik (2003), muitos desses planos são elaborados por técnicos externos às prefeituras e, destarte, na maioria das vezes não são apropriados pelos servidores locais, que não se envolveram com a sua construção. Por partirem de um ideal desatrelado da realidade da maioria dos municípios, tais planos acabam “engavetados” pelos órgãos públicos.

No que concerne à participação nos processos de elaboração dos referidos planos, observam-se também variações expressivas quanto a sua qualidade, amplitude e alcance (VALLE, 2007), bem como em relação à sua previsão nos processos de acompanhamento e gestão do plano, que nem sempre ocorreu. Santos Junior e Montandon (2011, p.45) apontam para limites substantivos nos processos de participação social, indicando que esses não engendraram, necessariamente, os planos diretores “que expressam a

construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade.” Em seu balanço, destacam o sucesso no que se refere à elaboração dos planos diretores e à previsão de instrumentos urbanísticos, mas problematizam a sua aplicação e conexão com a perspectiva de desenvolvimento urbano.

No contexto do governo Lula, ressalta-se um processo expressivo e participativo de construção de políticas urbanas, de seus marcos, instrumentos e instâncias participativas (SANTOS JUNIOR, MARICATO, 2009; AVRITZER, 2009) que altera seu compasso e envergadura com o rearranjo de alianças partidárias e a saída do então ministro Olívio Dutra em 2005, acarretando também a retirada do governo de ativistas do campo da reforma urbana nos anos seguintes.

Contudo, implementam-se programas de vulto como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), retomando investimentos em infraestrutura e habitação em larga escala na primeira década dos anos 2000, tendo em vista responder à crise delineada em 2008 (DENALDI *et al.*, 2010). Em que pese o porte do PMCMV e seu impacto redistributivo no campo da habitação social, destaca-se a primazia conferida ao setor da construção civil e o fato de que o seu desenho implicou dificuldades e desafios no contexto municipal, relativos à articulação dos empreendimentos com o planejamento e a própria cidade. A legislação que cria o referido programa (Lei nº 11.977 de 2009) incorpora esforços e debates no contexto das instituições participativas dos anos anteriores ao instituir, também, o marco jurídico nacional para a regularização fundiária de assentamentos urbanos e regularização fundiária de interesse social.

O governo Dilma Rousseff (2011-2016) dá continuidade aos referidos programas e avança na estruturação de marcos como a Lei da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587 de 2012), que requer a elaboração de planos municipais e sustenta a participação como diretriz. O período é marcado por uma ampla crise político-institucional, entre outros fatores, a partir das manifestações multitudinárias em junho de 2013, que se iniciaram a partir do movimento Passe Livre em São Paulo e abriram um ciclo de mobilizações que se amplifica com pautas e atores distintos. Nesse contexto, e já no segundo mandato do governo Dilma, o transporte é incorporado à CF de 1988 como um direito social em 2015 e, no mesmo ano, promulga-se o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13089 de 2015), que

estabelece as diretrizes para o planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e normatiza o plano de desenvolvimento urbano integrado e instrumentos de governança interfederativa. Entretanto, no contexto de sua promulgação, a questão metropolitana já se constituía como objeto de desenhos institucionais diversos em alguns estados (DRUMMOND, 2013), inclusive no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que estabeleceu um arranjo metropolitano precursor em 2007 (PIRES, 2010). Sobre isso, cabe notar que as diferentes normativas das políticas urbanas demandam capacidades técnicas e políticas por parte dos municípios e, no caso dos municípios metropolitanos, abrem uma frente voltada à compatibilização de seus planos com o plano metropolitano construído ou a se construir.

Os governos que se seguem ao impeachment, ocorrido em 2016, foram marcados por retrocessos institucionais e recuos no âmbito regulatório das políticas urbanas (SANTOS JUNIOR *ET AL.*, 2020). No governo Michel Temer, o marco de regularização fundiária foi revogado por meio da Lei nº 13464 de 2017, editada sem um processo de discussão pública, rompendo com o paradigma antecedente e as suas premissas de inclusão socioespacial e de direito social à moradia digna, postas no próprio Estatuto da Cidade. Já o Decreto nº 9076 de 2017 desmantela o Concidades, transferindo suas atribuições para o MCidades e altera a periodicidade das Conferências Nacionais das Cidades para quatro anos, resultando na sua descontinuidade.

No governo Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, os retrocessos se alargam, com a extinção do MCidades, pela Lei nº 13.844 de 2019, que transfere suas funções para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). No cenário de um desmonte mais amplo das instituições participativas por meio do Decreto nº 9.759 de 2019, o Concidades foi extinto. Acionado, o Supremo Tribunal Federal (STF) vedou a extinção de órgãos colegiados mencionados em leis, de modo que o referido conselho consta formalmente da estrutura do MDR, embora inativo.

Tais processos denotam que, apesar da construção e consolidação no âmbito nacional de um arcabouço institucional e legal, endereçado às políticas urbanas e, ainda, a despeito de resistências e disputas, este não se mostrou suficientemente resiliente diante dos processos de seu esvaziamento e/ou desmonte. Os processos de desconstrução na esfera federal subtraem aportes para os municípios e suas políticas urbanas, especialmente no

caso daqueles mais frágeis do ponto de vista financeiro e de suas capacidades. Isso tem ocorrido em um ambiente de aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e socioespaciais desvelados e aprofundados pela pandemia de *coronavirus disease 2019* (Covid-19), assim como de ampliação de conflitos urbanos que têm sido judicializados nos últimos anos, com resultados incertos para a garantia de direitos dos grupos vulneráveis da população.

Considerações finais

Após décadas de mobilização em torno da reforma urbana, a sociedade brasileira conquistou o estabelecimento de uma ordem jurídico-urbanística no âmbito federal, tendo como marco central o Estatuto da Cidade, que, a despeito de seus limites, retém o potencial de balizar a construção de cidades mais justas e inclusivas, sustentáveis e democráticas. Entretanto, muitos percalços têm se interposto na trajetória de construção das políticas urbanas e de sua aplicação, desde as contradições e lacunas associadas à referida legislação até o próprio desenho do federalismo descentralizado brasileiro. No que se refere à esfera federal, os recentes retrocessos nas políticas urbanas e desconstruções no terreno da participação social têm delineado impasses e dificuldades para os municípios. Além disso, de forma geral no país, a esfera estadual não chegou a se destacar pela atuação no campo das políticas urbanas.

No âmbito municipal, o artigo buscou discutir as extensas dificuldades enfrentadas pelos municípios, no que tange à produção e gestão das políticas urbanas e de seus instrumentos. Como posto, destacam-se déficits municipais quanto às condições básicas para implementação das políticas públicas – no caso da política urbana, a maioria desses municípios não possui sequer um setor específico, assim como não dispõe de corpo técnico, qualificado e em número suficiente, nem de autonomia financeira e de recursos financeiros suficientes para realizar suas atribuições, dependendo dos repasses da União como principal fonte de receita. Entretanto, cabe ressaltar que, a despeito de limitações, os municípios têm se destacado em seu protagonismo e experimentalismo democrático, em especial nos anos 1990.

Como se mostrou, os marcos legais da política urbana demandam planos locais com instrumentos de relativa complexidade e requerem participação social no planejamento e na gestão urbana, demandando capacidades técnico-administrativas e político-relacionais

consideráveis. Nessa linha, tem-se problematizado as deficiências nos planos diretores e dificuldades da aplicação de seus instrumentos nos municípios para realização dos objetivos de desenvolvimento urbano como preconiza o Estatuto da Cidade, referidos ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, tendo em vista o bem comum e o bem-estar dos cidadãos, mediante diretrizes de sustentabilidade, de garantia de direitos e justiça socioespacial, de participação social e democratização do planejamento e gestão, entre outras premissas.

Nesses termos, a implementação de um sistema de planejamento e gestão urbanos efetivos, em nível local, requer esforços de equalização, cooperação e indução por parte da União quanto à política urbana e a criação de um pacto sociopolítico consistente, para que as diretrizes e instrumentos deixem de compor tão somente o campo das ideias e se concretizarem a partir de tais diretrizes. Como tem sido pontuado (ROLNIK, 2000; FERNANDES, 2012), a construção e implementação em nível local de um aparato normativo-institucional e dos instrumentos urbanísticos na linha prevista pelo Estatuto da Cidade não se dá simplesmente em decorrência de sua previsão legal. Trata-se de um processo político em um campo conflitual, no qual se apresentam ideários, pautas distintas e contraditórias em relação à cidade e que, como tal, não prescinde da participação social, voltada para a construção de significados compartilhados e de pactos coletivos.

A partir das energias mobilizadoras de 2013, pode-se supor que a despeito de avanços democratizantes, a participação institucionalizada não se mostrou capaz de canalizar os diferentes impulsos e pautas societárias. Contudo, considerando os retrocessos mais recentes no atual contexto brasileiro, a participação social na esfera local se mostra ainda mais fundamental em sua dimensão de democratização, não apenas por meio da incidência nos processos decisórios, mas também das aprendizagens coletivas e de reconstruções de gramáticas democráticas. Uma questão relevante na luta pelo direito à cidade se refere às possibilidades de retomada da onda participativa dos movimentos sociais ligados ao campo mais amplo da reforma urbana, uma vez que esses sofreram relativa desmobilização nos últimos anos (MARICATO, 2017, 2021).

Ainda que se tenha indicado que as políticas urbanas e o planejamento no âmbito local não tenham logrado intervir nos processos da produção desigual do espaço, que se dão sob uma matriz de exclusão e segregação socioespacial, destaca-se que a agenda de

reforma urbana se consolidou e produziu avanços nas políticas urbanas, bem como tem se alargado nos últimos anos. Nesse sentido, têm sido difundidas outras temáticas e pautas que também perpassam os processos de produção e apropriação da cidade, como as questões étnicas, de gênero, e dos diversos grupos minoritários e/ou vulnerabilizados. As pautas importantes de garantia de direitos humanos e de enfrentamento das desigualdades e opressões relacionadas aos diversos grupos minoritários têm sido crescentemente tematizadas e publicizadas. Na conjunção da agenda de reforma urbana e de amplificação dessas pautas, evocam-se como horizonte as possibilidades de reinvenção das cidades e de políticas urbanas a partir de derivas mais inclusivas e democráticas, na trilha de Harvey (2012), pavimentadas a partir das premissas de direito à cidade.

Este trabalho se propôs a recuperar, brevemente, a trajetória da política urbana pós CF de 1988 com foco em seus marcos, especialmente do Estatuto da Cidade, discutindo sua aplicação no âmbito do planejamento urbano municipal, inscrito no campo das políticas urbanas. Notadamente, não se teve a intenção de esgotar as possibilidades dessa abordagem e tampouco estender suas considerações à totalidade dos municípios brasileiros, dadas as especificidades e disparidades presentes no contexto de cada um e em relação aos demais. Discutir tais processos se faz relevante no contexto dos 20 anos do Estatuto da Cidade que inegavelmente merece ser celebrado, a despeito das limitações de seu aparato e de óbices relativos à sua aplicação pelos municípios.

Referências

ABRÚCIO, F. L. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, 2005, p.41-67.

ABRÚCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. **33º Encontro Anual da ANPOCS**. 2009.

http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.14, nº40, 1999, p.111-141.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva. 2004 p.17-26.

ARRETCHE, M. T. S.; CORDEIRO, B. S.; FUSARO, E.; DIAS, E. C.; BITTAR, M. Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a Política Habitacional. Brasília/São Paulo: **MCidades/Centro de Estudos da MetrÓpole**, v. 1, 2012.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

_____. Urban Reform, Participation, and the Right to the City in Brazil. **Institute of Development Studies**, 2007. Disponível em: <http://www.ids.ac.uk/ids/Part/proj/pnp.html>. Acesso em 17 de agosto de 2009.

_____. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 91, 2010, 205-221.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: jun. de 2015.

_____. **Lei Federal nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais para a política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em jun. de 2015.

BRASIL, F. P. D. Participação Cidadã e Reconfigurações as Políticas Urbanas nos anos 90. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, nº2, 2004

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; GREGO, L. M. Democracia e inclusão: os novos marcos para planejamento e política urbana no âmbito local a partir da CF-88. **Cadernos Escola do Legislativo**, v.12, n.18, p.127-163; jan-jun. 2010.

BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R. Democracia e desenhos institucionais nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira. *In*: PINTO, L. M. R. S.; RODRIGUES, M. I. A. (org.). **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão**. Belo Horizonte: Prisma, 2014, p. 111-138.

CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais. *In*: CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (org.). **Gestão social: o que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, 2 v.

CORRÊA, S. C. Planejamento e gestão urbanos e a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade no município: o caso de Sabará. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2016.

COSTA, G. M. Prática e ensino de planejamento (urbano) no Brasil: da “velha” compreensividade multidisciplinar à abordagem transdisciplinar. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. C/Arte/CNPq: Belo Horizonte, 2008, p. 66 – 78.

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

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; ZIONI, S. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. *In*: ARAÚJO, T. B. (org.). **Estudo Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009: Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida**. Brasília: CGEE, 2010 (mimeo).

DRUMMOND, M. V. *ET AL.* (org.). **Pensar Metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas**. 1. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

FARAH, M. F. S. Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 2, n.4. 1997.

_____. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, 41-77.

FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, ALMG. Vol.7, n.12, p.68-99, 2004.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão para descrença ou razão para otimismo? **Revista UFMG**, v. 20, nº1, 2013, p.212-233.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B.; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. A. Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, 2018.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas sociais**, n. 29, 2012, p.73-89.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

MACHADO, G. G. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2009.

MAIA, P. I. Democracia, Participação Social e Política Urbana: direito à cidade e a política habitacional de Belo Horizonte (1993-2018). **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2019.

MARGUTI, B.; COSTA, M. A., FAVARÃO, B. C. (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole**– Brasília: Ipea, 2018.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

_____. O nó da terra. **Revista Piauí**, nº 21, ano 2, p. 35, jun. 2008.

_____. O Estatuto da cidade periférica. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MARICATO, E; SANTOS JUNIOR, O. A. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q, SANTOS JUNIOR, O. A. **As MetrÓpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

PIRES, M. C. S. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e o desafio de construir consensos. In: WOJCIECHOWSKI, M. J.; CASTRO, E. (org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: Observatório das MetrÓpoles; 2010. p. 161-192

ROLNIK, R. Direito à Moradia. **Desafios do Desenvolvimento**, v. 51, 2009.p. 41-41,

_____. Dez anos do Estatuto da cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: **Leituras da cidade** [S.l: s.n.], 2012.

ROLNIK, R. *ET AL.* 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. *In:* RIBEIRO, L. C.; SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

ROSSBACH, A. C. *ET AL.* O futuro do Estatuto da Cidade. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 6 de julho 2021. <https://diplomatique.org.br/o-futuro-do-estatuto-da-cidade/>

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In:* SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SANTOS JUNIOR, O. A.; LEITE, S. P.; MULLER, C. (org.). **Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas do Governo Federal**. Rio de Janeiro: FNRU/IBDU/IPPU, 2020.

SAULE JUNIOR, N. **20 anos do Estatuto da Cidade: expectativas, desafios e mudanças**. São Paulo: Instituto POLIS, 2021. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/20-anos-do-estatuto-da-cidade-expectativas-desafios-e-mudancas/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In:* **Ciudades para tod@s**. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, v. 1, p. 259-270. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>. Acesso em 9 de agosto de 2021.

SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. *In:* SUBIRATS, J.; GOMÁ, R. (coord.). **Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno**. Barcelona: Ariel, 1999.

VALLE, M. I. M. A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais. **Dissertação (Mestrado em Administração Pública)**, Fundação Joao Pinheiro, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In:* DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.