

# Especialização em GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Módulo Específico*



***Plano Diretor e Gestão Urbana***

*Otilie Macedo Pinheiro*





# Especialização em

# GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

*Módulo Específico*



***Plano Diretor e Gestão Urbana***

*Otilie Macedo Pinheiro*



2014. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.



Esta obra está licenciada nos termos da Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhual 3.0 Brasil, podendo a OBRA ser remixada, adaptada e servir para criação de obras derivadas, desde que com fins não comerciais, que seja atribuído crédito ao autor e que as obras derivadas sejam licenciadas sob a mesma licença.

1ª edição – 2010

2ª edição – 2012

P564p

Pinheiro, Otilie Macedo

Plano diretor e gestão urbana / Otilie Macedo Pinheiro. – 3. ed. rev. atual. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2014. 126p. : il.

Inclui bibliografia

Especialização em Gestão Pública Municipal

ISBN: 978-85-7988-225-8

1. Administração municipal. 2. Planejamento urbano. 3. Política Urbana. 4. Educação a distância. I. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil).

II. Universidade Aberta do Brasil. III. Título.

CDU: 711.4

*Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071*



Ministério da Educação – MEC  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES  
Diretoria de Educação a Distância – DED  
Universidade Aberta do Brasil – UAB  
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP  
Especialização em Gestão Pública Municipal

# PLANO DIRETOR E GESTÃO URBANA

Otilie Macedo Pinheiro



2014

3ª Edição Revisada e Atualizada

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

**COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES**

**DIRETORIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

**DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS DIDÁTICOS**

Universidade Federal de Santa Catarina

**METODOLOGIA PARA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA**

Universidade Federal de Mato Grosso

**AUTOR DO CONTEÚDO**

Otilie Macedo Pinheiro

**EQUIPE TÉCNICA – UFSC**

Coordenação do Projeto

*Alexandre Marino Costa*

Coordenação de Produção de Recursos Didáticos

*Denise Aparecida Bunn*

Projeto Gráfico

*Adriano Schmidt Reibnitz*

*Annye Cristiny Tessaro*

Editoração

*Cláudio José Girardi*

Revisão Textual

*Patricia Regina da Costa*

*Jaqueline Santos de Avila*

Capa

*Alexandre Noronha*

Créditos da imagem da capa: extraída do banco de imagens Stock.xchng sob direitos livres para uso de imagem.

# SUMÁRIO

Apresentação.....	7
-------------------	---

## **Unidade 1 – Urbanização Brasileira: diversidade e desigualdade**

Municípios Brasileiros: diversidade e desigualdade .....	13
Diversidade .....	16
Desigualdade.....	18
Muitas Pequenas Cidades e Expressivas Grandes Cidades.....	22
Em Cada Cidade: duas cidades.....	29
Cidade Legal.....	32
Cidade Insustentável, Urbanismo de Risco .....	36

## **Unidade 2 – O Papel do Planejamento no Enfrentamento dos Problemas Estruturais das Cidades**

Ação Pública, Mecanismo de Inclusão ou Exclusão .....	47
Planejamento Urbano Federal .....	50
A Construção de Outro Modelo de Planejamento e Gestão das Cidades.....	54
Estatuto da Cidade: novas regras e instrumentos para o planejamento e gestão democráticos da cidade .....	58
O que é o Estatuto da Cidade? .....	58
O Plano Diretor no Estatuto da Cidade.....	60
Novos Instrumentos .....	61
Limites do Estatuto da Cidade .....	71
Planejamento Participativo .....	73
A Eficácia do Planejamento Participativo.....	73
Condicionantes da Gestão Urbana Democrática.....	74

## **Unidade 3 – Plano Diretor: elaboração e implementação**

Plano Diretor: o que é? Para que serve? .....	83
---	----

Plano Diretor Participativo: conteúdo e processo de elaboração .....	87
A Ação Nacional de Apoio aos Municípios para a	
Elaboração dos Planos Participativos.....	93
Campanha – Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos .....	94
Panorama dos Planos Diretores Municipais no Brasil .....	97
Avaliação, Implementação e Gestão do Plano Diretor .....	100
Avaliação do Plano Diretor Aprovado.....	100
Reorganização da Prefeitura para a Gestão Integrada e	
Participativa do Território e do Plano Diretor .....	102
A Regulamentação dos Instrumentos e/ou a Revisão da	
Legislação Urbanística .....	107
Considerações finais.....	119
Referências.....	120
Minicurriculo .....	126

# APRESENTAÇÃO

Caro estudante,

Estamos iniciando a disciplina *Plano Diretor e Gestão Urbana* na qual propomos um novo olhar sobre as 5.564 cidades e vilarejos brasileiros. Esse olhar é sobre suas diferenças e semelhanças, buscando encontrar as marcas que caracterizam o modelo brasileiro de urbanização.

Propomos um segundo olhar para o interior de cada uma delas para entender as causas de seus problemas mais visíveis que se agravam a cada ano: a insegurança e a violência, a degradação ambiental, os engarrafamentos e, principalmente, a profunda desigualdade social que forma guetos de riqueza e pobreza no seu território.

Diante dessa situação, nos questionamos: será que faltou planejamento ou faltou gestão?

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o poder local, mas exigiu dos Estados e principalmente dos municípios mudanças profundas na sua organização para se adequarem às suas novas funções.

A Constituição introduziu o capítulo da Política Urbana, regulamentado em 2001 pelo Estatuto da Cidade, que delega ao município a competência pela política de desenvolvimento e expansão urbana. Com que finalidade? Para que seja construída nas cidades uma nova ética na qual o pensar e o interesse coletivo se sobreponham ao interesse privado, individual ou de grupos.

É o que está expresso na Constituição. Nela determina-se que a cidade como um todo e cada uma de suas propriedades devem cumprir sua função social e se estabelece que o Plano Diretor é o instrumento básico para exercer essa missão tornando-o obrigatório para municípios acima de 20 mil habitantes. Muitos municípios brasileiros, então, viram-se frente ao desafio de elaborar ou implementar seu Plano



Diretor, muitas vezes sem ter quadros qualificados e sem capacidade técnica e administrativa para fazê-lo.

Estamos vivendo um novo momento em que é preciso reaprender a planejar para romper com a forma injusta e insustentável de fazer cidades no Brasil. Sabemos que é um grande desafio pela complexidade do tema, pela fragilidade das nossas administrações, pelos interesses de toda ordem que incidem sobre a terra urbana e sobre os investimentos públicos.

Nesse sentido, esta disciplina foi desenvolvida para trazer novos conhecimentos e despertar em você, futuro gestor público, o desejo e a capacidade de compreender a realidade do seu município, entender a lógica social e política de produção dos espaços urbanos, analisar seus problemas e suas demandas estruturais, para que você possa intervir positivamente na realidade.

Para tanto, a disciplina foi dividida em três Unidades que buscam responder às questões: de que cidades estamos falando? Faltou planejamento? Plano Diretor: o que é e para que serve? Como transformar planos em ações concretas para a melhoria das nossas cidades?

Na Unidade 1, *Urbanização brasileira: diversidade e desigualdade*, responderemos à questão: de que cidades estamos falando? Começaremos com uma leitura do nosso acelerado processo de urbanização – que em apenas 40 anos fez passar de 30 para 138 milhões a população urbana – para entender nosso modelo de fazer cidades e suas consequências.

Já na Unidade 2, *Papel do planejamento no enfrentamento dos problemas estruturais das cidades*, responderemos à pergunta: faltou planejamento? Busca entender como a ação pública tradicional – por meio de obras, de leis ou de planos – tem contribuído na maioria das vezes para agravar os problemas urbanos que pretende solucionar, e abordar também as novas propostas, o planejamento e a gestão das cidades que têm como referência principal a lei denominada “Estatuto da Cidade”, a qual regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal e apresenta os novos instrumentos à disposição dos municípios para reverter o quadro de precariedade e degradação social, ambiental e financeira.

Por fim, na Unidade 3, *Plano Diretor: elaboração e implementação*, responderemos as duas últimas questões. Nessa Unidade, apresentaremos os diferentes conceitos de Plano Diretor em prática no País, em particular a concepção do Plano Diretor participativo trazida pelo Estatuto da Cidade que foi disseminada em uma grande ação nacional. Hoje, mais de 1.500 municípios elaboraram seus planos diretores e têm agora o desafio de implementá-los. Assim, a Unidade 3 mostrará quais são os procedimentos necessários para transformar as diretrizes do Plano Diretor em ações concretas, dentre as quais, podemos destacar a ação de reorganizar a Prefeitura e abri-la para a efetiva participação social.

Esperamos que esta disciplina motive você a ter outro olhar sobre a sua cidade, a querer entender os processos que levaram à sua configuração atual e à distribuição atual das atividades e das riquezas no território. Queremos que esta disciplina o ajude a refletir sobre as mazelas da sua cidade, suas potencialidades e utopias. Esperamos, ainda, que ela estimule, particularmente em você que é gestor e servidor público ou planejador em geral, o desejo de avaliar e rever seus paradigmas e suas práticas de atuação.

Por fim, nosso objetivo maior é seduzi-lo para somarmos forças na construção de uma nova ética na gestão pública, promovendo cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Será uma nova utopia? Você responderá no final. Desejamos a todos uma ótima leitura!

*Professora Otilie Macedo Pinheiro*



# UNIDADE 1

## URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: DIVERSIDADE E DESIGUALDADE



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar as diferenças e as semelhanças das cidades brasileiras e pesquisar a origem dos seus graves problemas;
  - ▶ Examinar o modelo brasileiro de urbanização e suas consequências na configuração atual dos municípios e na formação da rede brasileira de cidades; e
  - ▶ Analisar a estrutura urbana do seu município e entender o jogo de forças que torna tão desiguais as diversas partes da cidade, para melhor intervir nessa realidade.
-



# MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DIVERSIDADE E DESIGUALDADE

Caro estudante,

Dividimos esta primeira Unidade, para um melhor entendimento, em cinco seções. Na primeira seção, trataremos sobre a diversidade e a desigualdade com o intuito de caracterizar os 5.564 municípios, distintos pelo porte, pela cultura e natureza e também por sua história. Revelaremos por que são tão desiguais na distribuição das riquezas, no dinamismo das suas economias, na oferta de serviços e oportunidades de trabalho e no estudo da sua população.

No item seguinte, veremos como esses municípios estão relacionados e de que maneira eles formam no território nacional uma rede dinâmica composta por várias pequenas cidades e poucas, mas expressivas, grandes cidades.

Veremos, ainda, como a desigualdade se reproduz no interior dos municípios gerando em cada cidade duas cidades: uma pequena parte rica, legal – com o melhor em infraestrutura, serviços, emprego e lazer – e uma grande parte pobre, precária.

Na sequência, trataremos sobre a Cidade ilegal mostrando como nosso padrão de desenvolvimento não prepara as cidades para receber os novos moradores que, na sua maioria, são compelidos aos guetos das favelas e dos loteamentos clandestinos.

Finalmente, discutiremos sobre a “Cidade Insustentável: urbanismo de risco” relatando como esse padrão deixou presente nos municípios de todos os portes as marcas da segregação social, da ilegalidade e da degradação ambiental.

Ao estudar cada item, procure identificar a posição do município do seu interesse em relação ao tema tratado.

Vamos lá! Boa leitura e, em caso de dúvida, não hesite em consultar o seu tutor.

Para que sua caminhada na disciplina seja produtiva e significativa, escolha um município de seu interesse e ao longo da disciplina compare o que está escrito no texto com sua vivência e seu conhecimento sobre a cidade escolhida. Desse modo, você poderá traçar o perfil da sua cidade e produzir uma nova interpretação da realidade local.

Nosso processo de urbanização iniciou-se com as primeiras construções nas vilas de São Vicente e Santo André – fundadas em 1537 por Martim Afonso de Souza, a mando do Rei de Portugal. Tais construções marcaram a efetiva ocupação e posse do território pelos colonizadores portugueses. A partir desse momento, e acompanhando a história econômica do Brasil, nossas cidades têm origem nas atividades produtivas do açúcar, da mineração, do café, do gado, da borracha, do algodão e da industrialização. Os aglomerados urbanos se desenvolveram inicialmente ao longo da costa e posteriormente à margem dos rios em direção ao interior, em um movimento em direção ao oeste e ao norte que continua até os nossos dias.

A urbanização se acelera com a industrialização do País. A década de 1960 marca a virada de um País majoritariamente rural para majoritariamente urbano, como podemos observar no Quadro 1.

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	% DE POPULAÇÃO URBANA
1872	9.930.478	–	–	
1890	14.333.915	–	–	
1900	17.438.434	–	–	
1920	30.635.605	–	–	
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,23
1950	51.944.397	18.782.891	33.161.506	36,16
1960	70.191.370	31.303.034	38.767.423	44, 60
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053	55,92
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,25
2007	183.987.291*	–	–	

Quadro 1: Crescimento da população

Fonte: Adaptado do Censo IBGE (2000) e contagem populacional do IBGE (2007)

Perceba que, de acordo com o censo de 1960, menos da metade (44,6%) da população vivia nas áreas urbanas dos municípios. Já em 1970, esse índice passou para 55,92%, e, em uma intensidade pouco vista em outros países, ultrapassava no ano 2000 os 81%, ou seja, em apenas 40 anos, mais de cem milhões de novos moradores chegaram às nossas cidades.

---

O conceito de urbano e rural vem do Decreto-Lei n. 311 de 1938 que transformou em cidades todas as sedes municipais independentemente de suas características estruturais e funcionais e do impacto que geram no ecossistema. Por isso, contabiliza como urbana toda a população de povoados, vilarejos e até aldeias indígenas situadas dentro do perímetro urbano dos municípios.

---

Para alguns acadêmicos, a grande maioria dos nossos municípios são rurais, com o meio natural pouco impactado pela urbanização. Para outros, com os avanços tecnológicos, são cada vez mais intensas as relações entre a cidade e o campo, o que torna difícil essa classificação. O tema é polêmico e tem sido objeto de muitas pesquisas e discussões acadêmicas que fazem a relação rural-urbano no planejamento das cidades. Por exemplo, o professor José Eli da Veiga expressa no livro *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula* (2002) sua crítica ao conceito de urbano aplicado no País.

Hoje, nosso país é essencialmente urbano, mas a distribuição da população no território é muito desigual, observe:

- ▶ são 14 as cidades que têm mais de 1 milhão de habitantes e concentram 1/5 da população do País;
- ▶ quase a metade dos municípios (2.601) tem menos de 10 mil habitantes (CENSO, 2000);
- ▶ o município menos populoso, Borá, tem apenas 804 habitantes e se situa no Estado de São Paulo; e

- o município mais populoso, São Paulo, habita mais de dez milhões de pessoas e que é a capital econômica e cultural do País.

O universo dos 5.564 municípios brasileiros é formado de realidades muito distintas, mas no conjunto esses municípios são marcados por duas características: grande diversidade e profunda desigualdade entre eles e no interior de cada um deles. Aqui, mostraremos as marcas da diversidade e a seguir as marcas da desigualdade.

## Diversidade

A diversidade é expressa de várias formas, a saber: no número de habitantes, nas dimensões territoriais, na localização, na configuração espacial e na riqueza natural; nas diferenças culturais e de formação histórica.

Quanto ao tamanho, os territórios variam dos 3 km<sup>2</sup> de Santa Cruz de Minas (MG) aos quase 160 mil km<sup>2</sup> de Altamira, no Pará, maior do que muitos Estados brasileiros e vários países.

Municípios de mesmo porte têm situação muito diversa se estão situados em uma região metropolitana ou no sertão ou, ainda, a 12 horas de barco da cidade mais próxima, como é frequente na Amazônia. Por exemplo, São Gabriel da Cachoeira (AM) onde a população é 99% indígena e vive em terras demarcadas, preservando seus valores tradicionais. Ou municípios turísticos localizados no litoral ou na serra ou com expressiva riqueza cultural, que veem sua população oscilar ao longo do ano no vaivém dos turistas. É o caso de Parintins (AM); Crato (CE), com as romarias do Padre Cícero; Barretos (SP); Gramado (RS); Bonito (MS) ou aqueles que possuem belas praias no litoral.

*Nossos municípios são bastante diversos. Temos, além dos citados, municípios-floresta, municípios-ilha e municípios localizados no semiárido, cuja questão central é o combate à desertificação. E o seu município? Quais são as suas características (físicas, históricas, culturais, econômicas, demográficas, etc) mais marcantes?*

Pela sua origem, as cidades primeiras do Período Colonial – nas quais o traçado inicial das ruas foi se fazendo com a construção de cada nova casa – são bem diferentes daquelas que surgiram a partir de planos governamentais como Belo Horizonte, Goiânia, Brasília, Palmas ou Rondonópolis.

São também diferentes dos municípios situados nas novas fronteiras de desenvolvimento agrícola e extrativista. É o caso dos 84 municípios dos Estados do Pará e do Mato Grosso situados ao longo da BR-163, que liga Cuiabá a Santarém, que antes da chegada do asfalto viram crescer no seu território, feito cogumelos, novos assentamentos que impactaram a floresta e a qualidade de vida dos seus moradores.

Cabe ainda destacar o expressivo número de 1.307 novos municípios criados após a Constituição Federal de 1988. Diferentes entre si, eles trazem do município original parte de sua história.

Essa diversidade torna único cada um dos nossos municípios, por isso é fundamental ter esse olhar individualizado quando existe a proposta de planejar ou pensar um futuro para as cidades.

São muitas as pesquisas e os estudos que podem contribuir nesse entendimento, desde as pesquisas e sínteses do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou do Instituto de Planejamento e Pesquisa Aplicada (IPEA) até as pesquisas acadêmicas focadas na questão urbana, em redes universitárias como o Observatório das Metrópoles, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) ou como o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos.



## Desigualdade

A segunda marca dos municípios brasileiros é a profunda desigualdade entre eles que é expressa no dinamismo da sua economia, no ritmo de desenvolvimento e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade. A desigualdade, que divide os municípios entre ricos e pobres, se revela na existência ou não de sedes de empresas, de agências bancárias, de domínios de internet, de aeroportos, de cinemas e teatros, e, mais ainda, nas oportunidades de emprego e estudo que oferecem aos seus moradores, na oferta de serviços de saúde, de justiça, de segurança etc.

Essa desigualdade pode ser medida por vários indicadores como:

- ▶ **Produto Interno Bruto (PIB):** que mede a riqueza em bens e serviços finais produzida em uma determinada região.
- ▶ **Coeficiente de Gini:** desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, esse coeficiente mede o grau de concentração de renda em um lugar, ou seja, mede a desigualdade da distribuição de renda entre as classes sociais segundo a renda domiciliar per capita.
- ▶ **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH):** criado pela ONU, esse índice mede a escolaridade, a longevidade e a renda da população de um determinado lugar.
- ▶ **Índice de Exclusão Social:** desenvolvido pelos professores Lemos e Nunes, da Unicamp, esse índice busca aferir o percentual de excluídos, em cada um dos municípios brasileiros e Distrito Federal, por meio de cinco variáveis: privação de água tratada, saneamento, coleta sistemática de lixo, educação e renda.
- ▶ **Índice de Exclusão Social (IES):** indo além do IDH, esse índice mede a pobreza absoluta (pessoa que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e a bens mínimos necessários à sua sobrevivência) e permite estimar o percentual de excluídos em cada um

dos municípios, Estados e regiões brasileiras, além de verificar qual a maior carência de cada uma delas.

Segundo os dados do Índice de Exclusão Social – IES de 2003, em quase um terço dos municípios, mais da metade de sua população vivia na pobreza absoluta. Na região Nordeste, 77,1% dos municípios encontram-se nessa mesma situação. A Figura 1, a seguir, indica os dez melhores e os dez piores resultados quanto à concentração da pobreza:

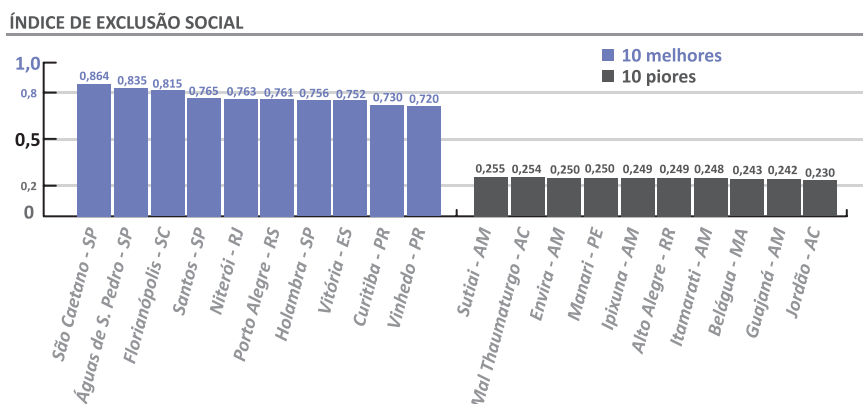


Figura 1: Gráfico do Índice de Exclusão Social  
Fonte: Adaptada de Pochmann e Amorim (2003)

Os dados do Coeficiente de Gini mostram a situação inversa, pois quando comparamos a renda da população, dentro de um mesmo município, a desigualdade é maior nos municípios mais populosos. As regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste que apresentaram menor incidência de pobres pelo IES também apresentaram a maior desigualdade por Gini, ou seja, a maior distância de renda entre os ricos e os pobres. No caso extremo, estão os municípios brasileiros com mais de um milhão de habitantes.

O Mapa de Pobreza e Desigualdade de 2003, do IBGE, mostra o grau de desigualdade social nas diferentes regiões do País. A Figura 2 compara os resultados do IES com os do Gini:

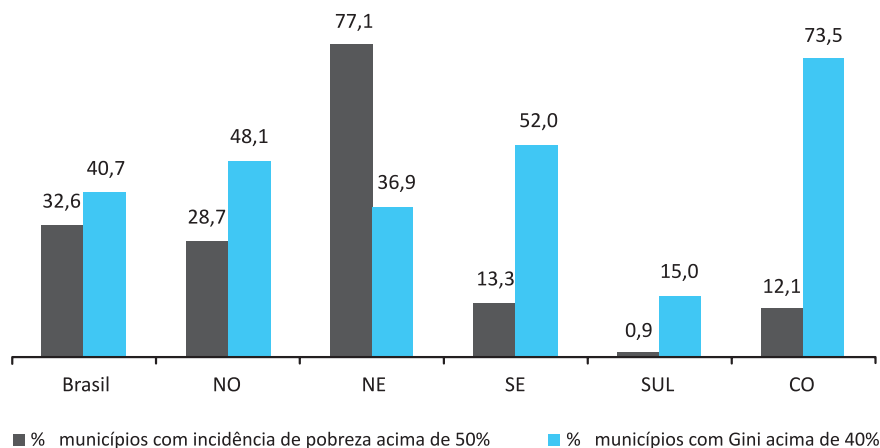


Figura 2: Proporção de municípios com incidência de pobreza acima de 50% e índice de Gini acima de 40%

Fonte: IBGE (2008a)

Márcio Pochmann, um dos pesquisadores que elaborou esse Atlas, afirma que nas regiões Norte e Nordeste existe uma maior incidência da presença do indicador da exclusão, ou seja, ausência de escolaridade e baixa possibilidade de ocupação (POCHMANN; AMORIM, 2003). Já nas regiões Sul e Sudeste, encontramos outro tipo de exclusão, que é a violência e a presença de maior escolaridade não associada à possibilidade de emprego.

As cinco regiões metropolitanas que concentram os maiores índices de violência são as de São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória, Distrito Federal e Recife. Uma das interpretações possíveis de é que nos municípios pobres as pessoas são igualmente pobres, enquanto que em áreas mais ricas um índice de desigualdade alto significa uma distribuição menos igualitária da riqueza.

A desigualdade também se expressa na capacidade de gestão do município, no grau de dependência dos recursos estaduais e federais, e mais, na sua capacidade de produzir riquezas e transformá-las em qualidade de vida para a população.

A somatória dessas desigualdades entre municípios se traduz em uma **desigualdade entre as regiões**, que divide o território do País em duas frações: uma fração sul desenvolvida, que se expande para o Centro-Oeste e apresenta os melhores índices sociais e econômicos do País, e uma fração Norte-Nordeste com indicadores abaixo da

Acesse: <<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=8303>> e leia o texto intitulado: *Indicadores Sociais Municipais – Uma Análise dos Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 – Brasil e Grandes Regiões*.

média nacional. A linha divisória, conforme podemos observar na Figura 3, passa pelos municípios de Porto Velho, Sinop, Brasília e Vitória e pode ser vista no mapa a seguir, elaborado pelo Ministério do Planejamento, a partir da espacialização das principais variáveis socioeconômicas do Censo 2000:

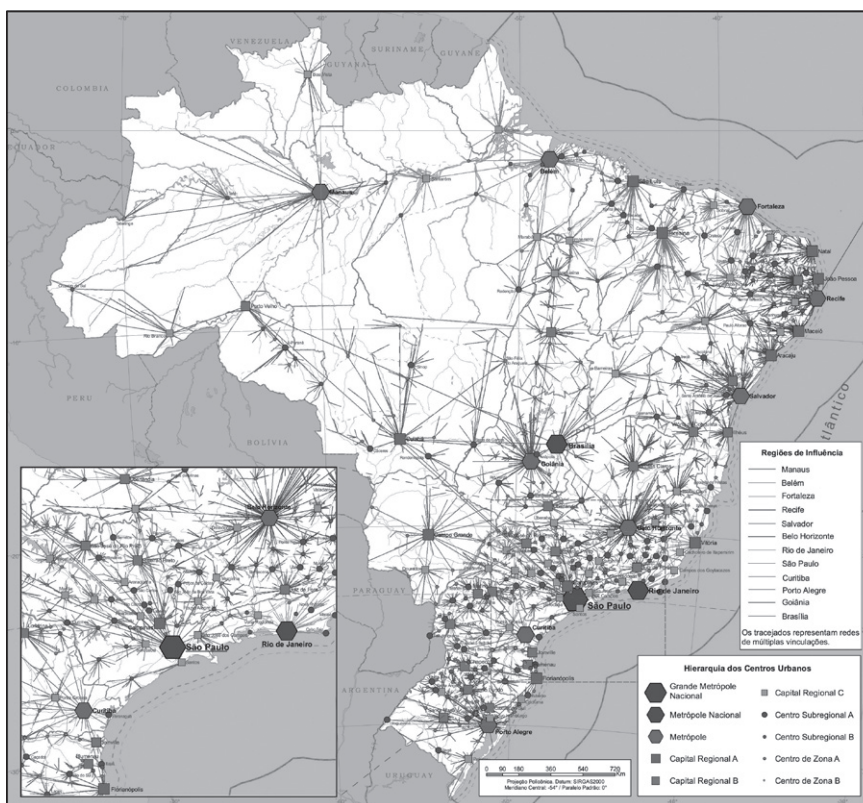


Figura 3: Mapa da Desigualdade Regional

Fonte: Adaptada de Brasil (2008)

Partindo da análise dos dados do Censo Demográfico 2000 mostra também que uma pequena parcela do território concentra a população, as atividades econômicas, a riqueza e as iniciativas, em oposição ao restante do País, esparsamente povoado, pobre e dependente, assunto que veremos no próximo item.

## MUITAS PEQUENAS CIDADES E EXPRESSIVAS GRANDES CIDADES

O conjunto dos municípios, constituído por várias pequenas cidades e poucas, mas expressivas grandes cidades, formou no País uma complexa e hierarquizada rede urbana em função das relações que se estabelecem entre elas. São fluxos permanentes de pessoas em busca de produtos e serviços (compras em geral, educação, serviços de saúde, cultura e lazer, acesso a aeroportos) e de escoamento de mercadorias para aquisição de insumos e a distribuição dos produtos. (RIBEIRO, 2008)

Esse movimento é assim expresso por Rolnik (1988, p. 12):

[...] na busca de algum sinal que pudesse apontar uma característica da cidade de qualquer tempo e lugar, a imagem que me veio à cabeça foi a de um ímã, um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens.

*O que é uma cidade pequena, uma cidade média e uma cidade grande?*

Pelo critério demográfico, a maioria dos textos urbanísticos define como cidades médias aquelas com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. No Brasil, devido às características do sistema urbano regional, o IBGE considera, nas regiões Norte e Centro-Oeste, que podem ser caracterizadas como cidades médias os municípios que possuem entre 50 e 100 mil habitantes. Assim, no Norte e Centro-Oeste, são consideradas pequenas as Cidades abaixo de 50 mil habitantes e grandes as acima de 100 mil. Nas demais regiões do País, são consideradas cidades pequenas as abaixo de 100 mil e grandes as acima de 500 mil.




Além da população, existem outros critérios para a classificação de cidades, tal como a influência que exercem em seu entorno. Jacobs (2000, p. 30), por exemplo, afirma que

As metrópoles não são apenas maiores que as cidades pequenas. Diferem das cidades pequenas e dos subúrbios em aspectos fundamentais, e um deles é que as cidades grandes são, por definição, cheias de desconhecidos.

A mesma percepção de cidade pequena aparece na linguagem popular como: *todo mundo na cidade te chama pelo nome ou apelido; a maioria dos habitantes sabe quem são seus pais; não é necessária a utilização do rádio ou da televisão para uma notícia se espalhar rapidamente; é quase impossível se perder na cidade; na sua cidade, durante as eleições não há segundo turno etc.*

Em 2007, o IBGE realizou o estudo dessas relações, denominado Rede de Influência das Cidades (REGIC), que abrangeu 4.625 municípios, dos quais 85% têm menos de 20.000 habitantes (IBGE, 2008b). O estudo identificou as cidades com maior centralidade, ou seja, os nós dessa rede, e estabeleceu a região de influência de cada uma delas em função da intensidade das relações e da sua área de abrangência. Algumas cidades têm papel de controle e comando em grandes regiões no País. São **centros de gestão pública e empresarial**: concentram uma grande diversidade de órgãos do Estado e sedes de empresas e, dessa forma, propagam decisões, definem relações e destinam investimentos. Outras são também centros de gestão pública e empresarial, mas têm atuação restrita ao próprio território municipal. Existem, ainda, as que apresentam indicativos de centralidade mais fracos do que os de centros localizados em outras regiões e exercem forte polarização em suas áreas. É o caso de cidades médias da região amazônica.



É o caso principalmente de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília.

*Se você se interessa ou trabalha com cidades amazônicas, uma boa fonte de pesquisa e troca de informações é a Rede de Cidades da Pan-Amazônia (RECIPAN). Você já ouviu falar dessa rede? Aproveite para pesquisar.*

Para saber mais, acesse:

<<http://www.recipam.org/index.php?p=apresenta>>.

Com a proposta de fomentar o conhecimento sobre a diversidade, as particularidades e as semelhanças das cidades, essa rede foi criada por um grupo de pesquisadores e de instituições interessadas em discutir problemas relacionados à urbanização nas regiões amazônicas dos oito países que formam a Pan-Amazônia. Em uma perspectiva interdisciplinar, essa rede reúne professores e estudantes de programas de pós-graduação, pesquisadores de vários campos, como o universitário, o governamental (gestores, planejadores), o das organizações não governamentais e o das lideranças de movimentos sociais urbanos. Além dos objetivos acadêmicos, a **RECIPAM** e as instituições universitárias integram como parceiro o Observatório de Políticas Públicas Conhecimento e Movimento Social na Amazônia (COMOVA), do qual fazem parte a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

Existem, também, outras redes formadas por cidades que mantêm relações horizontais, de complementaridade que podem ser definidas pela divisão funcional de atividades, pela especialização produtiva e pela oferta diferencial de serviços, como é o caso de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha no Ceará. Observe a Figura 4:



Figura 4: Mapa da rede de influência das cidades

Fonte: IBGE (2008b, p. 130)

O estudo REGIC – estudo das regiões de influências das cidades do próprio IBGE – propôs a classificação, descrita no Quadro 2, para a rede urbana brasileira:

CLASSIFICAÇÃO	CARACTERÍSTICAS	SUBNÍVEIS	CENTRO	POPULAÇÃO EM 2007
12 Metrópoles	São os principais centros urbanos do País. Caracterizam-se por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta	Grande metrópole nacional	São Paulo	19,5 milhões de habitantes
		Metrópoles nacionais	Rio de Janeiro	11,8 milhões
			Brasília	3,2 milhões
		Metrópole	Manaus, Belém, Recife, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Goiânia	População variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o 2º nível da gestão territorial
70 Capitais regionais	Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios	Demais capitais Estaduais e Campinas	Constituído por 11 cidades	Com medianas de 955 mil habitantes e 487 relacionamentos
		Capital regional B	20 cidades	Com medianas de 435 mil habitantes e 406 relacionamentos
		Capital regional C	39 cidades	Com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos
164 Centros sub-regionais	Centros com atividades de gestão menos complexas e têm área de atuação mais reduzida	Centro sub-regional A	85 cidades	Com medianas de 95 mil habitantes e 112 relacionamentos
		Centro sub-regional B	79 cidades	71 mil habitantes e 71 relacionamentos
556 Centros de zona	Nível formado por cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares	Centro de zona A	192 cidades	45 mil habitantes e 49 relacionamentos
		Centro de zona B	364 cidades	Com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos
4.473 centros locais	Demais cidades cuja atuação e centralidade não extrapolam os limites do seu município	–	4.473	Têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes

Quadro 2: Classificação da Rede Urbana Brasileira

Fonte: Adaptado de IBGE (2008)

O Centro-Sul conta com um significativo número de metrópoles, capitais regionais e centros sub-regionais, com grande articulação entre si. Nas regiões Norte e Nordeste, faltam níveis hierárquicos e são poucos os centros intermediários.

Outra pesquisa do IBGE, de 2006 – Área de Concentração de População (ACP) – identificou 40 Grandes Aglomerações Urbanas que agregam 336 municípios. Conforme o IBGE (2008b, p. 12),

[...] como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital ou do município de maior população.

São constituídas pelas Regiões Metropolitanas (RMs) Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e capitais com forte capacidade de polarização do território nacional.

As RMs são formadas por municípios de um mesmo Estado e criadas por lei estadual; e as RIDEs são interestaduais e oficialmente instituídas por lei federal. As nove primeiras RMs foram criadas na década de 1970 pelo Governo Federal. O Brasil possui hoje 29 regiões metropolitanas em 18 Estados e três RIDEs, a de Brasília, a de Petrolina-Juazeiro e a de Teresina/Timon, criadas por legislações e critérios diversos.

RMs, RIDEs e aglomerações urbanas são espaços urbanos constituídos por uma mancha contínua de ocupação sobre mais de um município, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica. (ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL, 2004)

As metrópoles concentram os municípios e as pessoas mais ricas, com maior acesso à educação e à saúde e possuem as maiores empresas e também os órgãos de decisão. Segundo estudo



#### **Saiba mais** Metrópoles

Aqui definida como toda e qualquer capital ou cidade principal de País, Estado ou província. Amplie seu conhecimento pesquisando sobre a região metropolitana onde o seu município está situado, na página *Observatório das Metrópoles*, no estudo *Análise das Regiões Metropolitanas e construção de tipologias* elaborado para o Ministério das Cidades em 2005, disponível em <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf)>. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

do Observatório das Metrôpoles, no ano 2000, as 15 principais grandes aglomerações urbanas detinham 39% da População Economicamente Ativa (PEA) e concentravam: 80% das sedes das 500 maiores empresas do Brasil; 74% das operações bancárias e financeiras, 67% dos empregos em atividades de ponta; 52% da massa de rendimentos; e 74% do movimento de passageiros no tráfego aéreo. (ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL, 2004)

Outro fator que merece destaque faz referência ao papel, cada vez mais preponderante, das cidades médias na dinâmica econômica e espacial do País, contribuindo também para a expansão e o adensamento da rede urbana. Segundo o IBGE (2008b), as cidades médias tiveram maior crescimento populacional, entre 2000 e 2007, e também maior aumento do Produto Interno Bruto (PIB), entre 2002 e 2005, do que as demais cidades brasileiras, observe isso na Tabela 1 a seguir. As mais elevadas taxas de crescimento demográfico são registradas especialmente nas áreas de fronteira econômica (regiões Centro-Oeste e Norte). As cidades que mais cresceram foram Palmas (TO) e Águas Lindas de Goiás, o município mais pobre entorno de Brasília.

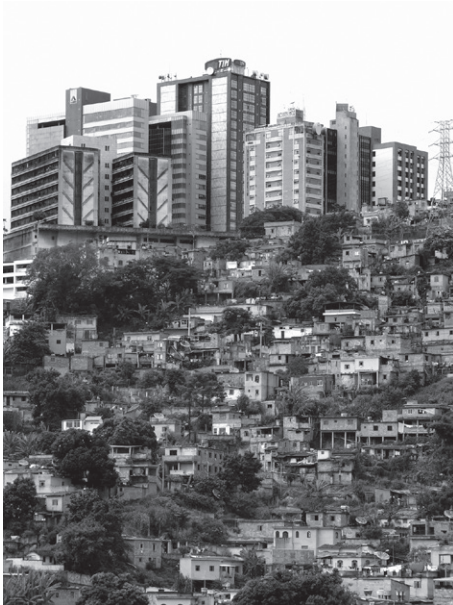
Tabela 1: Participação dos municípios por tamanho no PIB e na população nacional (em porcentagem)

TAMANHO DO MUNICÍPIO	PIB NACIONAL EM 2002	PIB NACIONAL EM 2005	POPULAÇÃO TOTAL EM 2000	POPULAÇÃO TOTAL EM 2007
Maior de 500 mil habitantes	43.34	41.70	29.81	29.71
Entre 100 mil e 500 mil habitantes	26.07	27.35	23.80	25.05
Menor que 100 mil habitantes	30.59	30.95	46.39	45.24

Fonte: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios, Censo Demográfico 2000 e estimativas populacionais. Elaboração: <[http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD\\_CHAVE=5499](http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=5499)>

O fortalecimento das cidades médias tem como contraponto outra característica da nossa urbanização atual: a perda de dinamismo demográfico e a atratividade para novos investimentos das grandes

metrópoles do Sul e Sudeste, e o aumento do crescimento das periferias dessas aglomerações. Essa nova distribuição de população e atividades no território tem profunda relação, por um lado, com as mudanças no padrão de localização das atividades econômicas, a partir dos anos 1980, em particular, a desconcentração industrial, a modernização da agricultura e a expansão da fronteira agrícola. Por outro lado, está associada à deterioração da qualidade de vida e da infraestrutura dos centros tradicionais e ao alto custo do acesso a terra e à moradia.



Portanto, podemos afirmar que o padrão de desenvolvimento intensificou o fenômeno de formação e consolidação das 40 aglomerações urbanas em todas as regiões, mas, apesar de desacelerar o crescimento da cidade-núcleo, as metrópoles centrais concentram, cada vez mais, as atividades de controle e comando, a população mais rica e as atividades de ponta.

Outra característica de nosso modelo é a dispersão a qual demonstra que 93% dos municípios têm menos de 100 mil habitantes. Uma face perversa do modelo é o fato de a grande maioria dos municípios rurais, localizados fora dos eixos de expansão econômica, ficarem estagnados ou perderem população entrando em decadência.

## EM CADA CIDADE: DUAS CIDADES

No item Ação Pública, mecanismo de exclusão ou inclusão trataremos da desigualdade entre os municípios e entre as regiões. Essa desigualdade se reproduz no interior dos municípios (no intraurbano). Nossas cidades, de forma geral, estão divididas social e espacialmente em duas:

- ▶ Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca.
- ▶ Cidade informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade.

Por exemplo, Brasília e seu entorno; Rio de Janeiro da Zona Sul e da Baixada Fluminense; São Paulo dos Jardins e de Guarapiranga; e Curitiba do bairro do Batel com uma renda média mensal de R\$ 8.972 por habitante e o de Tatuquara com uma renda média R\$ 809,93 em 2008.

*Mas quais as causas dessa triste marca das nossas cidades?*

A primeira causa é que a imensa e rápida urbanização não foi acompanhada de políticas públicas de desenvolvimento urbano, capazes de preparar os municípios para receber os novos contingentes populacionais e atividades no seu território. Os grandes projetos



públicos e empresariais de desenvolvimento, de industrialização, de infraestrutura logística e energética (construção e ampliação de rodovias, portos, aeroportos e hidrovias, geração de energia elétrica, produção de petróleo etc.) atraíram os trabalhadores em busca do sonho de viver melhor, mas não previram na sua programação o apoio aos municípios na construção de moradias, na ampliação das redes de serviço e de infraestrutura para receber os novos trabalhadores e os migrantes, ambos sem poder aquisitivo para comprar ou alugar uma moradia decente.

Essa situação foi agravada no final do século passado com a recessão econômica dos anos 1980 que, associada ao modelo de desenvolvimento privatista dos anos 1990, reduziu os investimentos em políticas sociais e aprofundou as marcas da desigualdade, deteriorando qualidade de vida e sociabilidade nas cidades.

---

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Lula introduziu pela primeira vez o componente Infraestrutura Social e Urbana, que engloba, entre outras diretrizes, saneamento, habitação e inclusive a urbanização plena de favelas. É um grande avanço, mas não contempla o apoio ao planejamento urbano e encontra no alto preço da terra um obstáculo à sua concretização.

---

A segunda grande causa é que no nosso país a terra urbana é tratada como uma mercadoria cara, na mão de poucos proprietários que podem decidir se querem ou não colocá-la no mercado para venda ou locação. A pequena parte do tecido urbano dotada de infraestrutura e serviços tem sido cada vez mais objeto de cobiças imobiliárias o que leva às alturas o preço das terras nessas áreas.

Quanto mais “bem localizado” o imóvel, mais alto o seu preço e maior a probabilidade de valorização. Isso é resultado principalmente de **ações públicas** (por meio de obras e leis) e também privadas (a construção do shopping, a nova faculdade).

Obras e leis que trataremos no item *Plano Diretor: o que é? Para que serve?* A ser estudado na Unidade 3.





A expectativa de valorização é a obtenção de ganhos extraordinários em forma de renda da terra sem nenhum investimento próprio, é a expectativa que move os proprietários e favorece a manutenção de grande número de terrenos urbanizados ociosos, em “regime de engorda”. Bem localizados, se tornam raros e são disputados para a instalação de comércio, serviços, apartamentos de luxo. O preço da terra, por sua vez, é definido pelo mercado imobiliário especulativo. Logo, o acesso ao solo urbano e à moradia se torna cada vez mais restrito, fazendo com que só uma pequena parcela da população possa adquirir ou alugar esses imóveis.

**Saiba mais****Expectativa de valorização**

Esta expectativa implica a formação do preço pelo mercado da terra urbana. Visitando a página do Instituto Lincoln de Política de Terras: <[www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu)> – site voltado à pesquisa, ao ensino e à disseminação de informação em políticas de uso e tributação do solo – você pode fazer cursos gratuitos para aprofundar-se no tema. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

## CIDADE LEGAL

A soma de variáveis, como: ausência de políticas públicas de construção de moradias; mercado especulativo da terra urbana; e baixa renda da maioria da população torna praticamente impossível para o trabalhador pouco qualificado pagar o aluguel ou comprar um imóvel no mercado formal.

Sem subsídios do poder público e sem renda para alugar ou comprar moradia na cidade legal sobra somente ao trabalhador de baixa renda morar em áreas fora das leis (ilegais) e das normas (irregulares ou informais). Esse trabalhador apenas poderá comprar um lote em terras periféricas, cada vez mais longínquas, em loteamentos irregulares, denominados clandestinos, pois esses loteamentos:

- ▶ não são aprovados pela Prefeitura;
- ▶ não possuem registro em cartório de registro de imóveis; e
- ▶ estão situados em áreas rurais ou em áreas urbanas de preservação ambiental ou cujos lotes têm dimensões menores do que as permitidas naquela zona.

Ou seja, o trabalhador pouco qualificado passa toda a vida construindo aos poucos sua casa, com suas economias, sem assistência técnica. Quando consegue construir sua casa em um menor espaço de tempo, as características são precárias, por exemplo, construções em áreas ambientalmente frágeis, nas favelas e nos mocambos, áreas que na sua maioria são protegidas por legislação com fortes restrições ao uso e por isso são tão desprezadas pelo mercado imobiliário formal. Ou ainda um cômodo, na indigna coabitação dos cortiços, tão presentes nas áreas centrais dos grandes municípios. E assim, vai se formando a não cidade, constituída de espaços precários e irregulares.

Elaborado a partir da edição de 2008 da Pesquisa de Informações Municipais (MUNIC), que é realizada anualmente pelo IBGE a partir de informações fornecidas pelas prefeituras. Veja mais em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>.

Como a maioria da população do País é de baixa renda, a precariedade e a irregularidade deixaram de ser exceção e passaram a ser a regra, em grande parte dos municípios brasileiros, independente do porte. O Quadro 3 revela que a existência de favelas é declarada em quase 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes e que os loteamentos irregulares estão presentes em mais de 90% daqueles com mais de 100 mil habitantes. O mais revelador é que a irregularidade está presente em municípios de todos os portes inclusive nos de menos de 5 mil habitantes que também declararam ter loteamentos irregulares (37%) e favelas (10%).

CLASSIFICAÇÃO MUNICÍPIOS POR POPULAÇÃO	TOTAL	QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE LOTEAMENTOS IRREGULARES E/OU CLANDESTINOS		QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE CORTIÇOS, CASAS DE CÔMODOS OU CABEÇAS DE PORCO		QUE DECLARARAM EXISTÊNCIA DE FAVELAS, MOCAMBOS, PALAFITAS OU ASSEMBLADOS	
		N	%	N	%	N	%
<b>Brasil</b>	<b>5564</b>	2960	53,20	1399	25,14	1837	33,11
Menor de 5000	1267	473	37,33	108	8,52	120	9,47
De 5001 a 20.000	2675	1292	48,30	542	20,26	745	27,85
De 20.001 a 100.000	1356	951	70,13	552	40,71	742	54,72
De 100.001 a 500.000	229	209	91,27	165	70,05	194	84,72
Mais de 500.000	37	35	94,59	32	86,49	36	97,30

Quadro 3: Irregularidade Urbana – MUNIC 2008

Fonte: Adaptado de IBGE (2008c)

Analisando a pesquisa, podemos perceber que as taxas de crescimento da informalidade são maiores do que as taxas de crescimento urbano. Elas caminham em sentido contrário ao das taxas de crescimento da pobreza que, felizmente, tem decrescido no País. O que revela que a renda do trabalhador cresceu, mas o preço dos imóveis subiu ainda mais.

*Como a ação do poder público, por meio dos investimentos e das normas, sem acompanhamento das políticas públicas de promoção do acesso a terra e ampliação da oferta de habitação popular, alimenta o processo de ilegalidade e informalidade que tenta combater nas nossas cidades?*

Veremos com detalhes essa questão de ilegalidade e informalidade na primeira seção da Unidade 2 – Ação pública, Mecanismo de exclusão ou inclusão.

A informalidade traz um alto custo individual e coletivo, pois a precariedade do acesso ao saneamento básico, aos serviços de transporte, à saúde e à educação, soma-se à insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por causa de despejos forçados, e é essa insegurança que põe em risco, inclusive, à vida, isso em virtude da fragilidade das construções.

Morar em assentamentos precários, ao contrário do que muitos pensam, não é uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas têm gerado custos muito elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas. A continuada pressão da demanda faz, por sua vez, com que dentro das próprias comunidades informais – particularmente naquelas mais bem localizadas dentro do tecido urbano – surja uma pequena indústria de produtos imobiliários – submoradias de aluguel, por exemplo, que pouco a pouco pode vir a se transformar.

Nas grandes favelas das principais cidades brasileiras, podemos ver, frequentemente, um verdadeiro mercado imobiliário de produtos precários à margem da regulação urbanística e econômica estatal, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois coloca-se em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria, com essa força, se fosse mais bem distribuída pela cidade. (FERNANDES *apud* PINHEIRO, 2008)

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2007, revela as condições de moradia das camadas mais pobres da população. A análise dos dados da pesquisa mostra que há melhoria da situação no país com a paulatina distribuição da renda em favor das camadas menos abastadas da população, mas os dados nos mostram também que ainda hoje um terço da população brasileira (54,6 milhões de pessoas) não tem condições dignas de moradia. (IBGE, 2007)

Os principais problemas de moradias inadequadas dizem respeito ao adensamento excessivo, à coabitação familiar, ao ônus excessivo com aluguel, à proliferação de assentamentos precários e à irregularidade urbana. Em números absolutos, o principal fator de inadequação diz respeito à falta de serviços adequados de esgotamento sanitário e abastecimento de água. Veja o Quadro 4.

PROBLEMA	CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA	POPULAÇÃO ATINGIDA		OBSERVAÇÃO
		N	%	
Adensamento excessivo	Domicílios urbanos com superlotação domiciliar, i.e., com mais de três pessoas por dormitório	12,3 milhões	7,8%	Este índice chega a 16,6%, na RM Belém, 11,7% em São Paulo e 10,6% em Salvador
Gasto ex-cessivo com aluguel	Gasto de mais de 30% da renda de famílias com até três s.m. com pagamento de aluguel	5,4 milhões	3,4%	Brasília é a cidade com maior ônus com aluguel (6,9%)
Falta de saneamento básico*	Sem acesso à rede de água	13,8 milhões	8,2%	Na região Norte, apenas 43,3% tem acesso a saneamento básico adequado. No Sudeste, os níveis de adequação chegam a quase 90,6%.
	Sem acesso à coleta de esgoto	30 milhões	42,6%	
	Sem coleta de lixo	3,7 milhões	2,4%	
	Sem acesso simultâneo aos serviços acima	37,8 milhões	24,0%	
Desigualda-des raciais	Percentual de negros e pardos na submoradia	Representam 65,8% das pessoas que moram adensadas, 52% da população sem teto, 66,3% nos cortiços, 65,6% das residentes em favelas. (Obs.: muito acima da proporção dos pretos e pardos na população urbana total que é 47,6%).		

\*Veja mais detalhes em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08\\_10\\_21\\_Pnad\\_PrimeirasAnalises\\_saneamento.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/08_10_21_Pnad_PrimeirasAnalises_saneamento.pdf)>

Quadro 4: Principais problemas de moradias inadequadas  
Fonte: Adaptado de IPEA (2008)

A partir de 2003 houve um grande avanço na política federal de saneamento ambiental com a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e com uma expressiva ampliação dos investimentos federais. O PAC destinou R\$ 40 bilhões, entre 2007 e 2010, para o saneamento básico, o que associado ao apoio aos municípios, no planejamento e na gestão do setor é de se esperar que os indicadores de saneamento venham a apresentar melhorias ainda mais significativas nos próximos anos.

## CIDADE INSUSTENTÁVEL, URBANISMO DE RISCO

**\*Mancha urbana** – espaço territorial de um ou mais municípios que forma o conjunto de parcelamentos do solo ocupado e/ou destinado ao uso urbano (moradia, trabalho, circulação, lazer, proteção ambiental etc.). Quando essa mancha se estende de forma contínua pelo território de mais de um município, dizemos que esses espaços estão conurbados. Como exemplo prático, visualize em uma imagem de satélite a mancha urbana da região metropolitana mais próxima do seu município (ou na qual ele se integre) e perceba que sobreposto à imagem as divisas de seu município você poderá identificar claramente as áreas conurbadas. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

A expansão das cidades sobre as áreas rurais e ambientalmente frágeis é também produzida pela indústria do mercado imobiliário que precisa gerar sempre novos “objetos de desejo”, criar novos espaços de mercado para as classes altas e médias, como a Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, ou a Praia do Futuro, em Fortaleza. É o caso, cada vez mais difundido no País, dos condomínios fechados construídos, na sua maioria, fora das leis e das normas, com a conivência das prefeituras.

Com essa prática, a **mancha urbana\*** se espalha deixando grandes vazios entre os novos assentamentos e a cidade. Como os projetos não preveem moradia para as famílias de seus empregados e prestadores de pequenos serviços, isso gera no seu entorno novas ocupações precárias de baixa renda. Essa nova forma de morar, vendida pela propaganda à classe média, desqualifica e provoca o esvaziamento e a deterioração dos antigos espaços de moradia da elite econômica (tornados ideologicamente menos nobres), particularmente os centros urbanos dos municípios.

O custo ambiental, social e econômico torna esse padrão de ocupação insustentável para todos:

- ▶ A ocupação de áreas de fundos de vales, mangues e morros tem como problemas mais visíveis as enchentes das partes baixas e os escorregamentos que ano a ano ceifam vidas e patrimônios.
- ▶ A poluição dos cursos d'água e dos mananciais gera carência e alto custo para o abastecimento de água, o aumento das doenças de veiculação hídrica etc.

- ▶ O espraiamento da mancha urbana, pela incorporação de terrenos cada vez mais distantes, onera sobremaneira a provisão e a manutenção das redes de infraestrutura (luz, água, esgoto, pavimentação) e de serviços, principalmente de transporte coletivo, e é uma das principais causas dos engarrafamentos diários nas grandes cidades, já que exige da população grandes deslocamentos para conectar o lugar de moradia ao do trabalho ou do estudo e ao do serviço.
- ▶ Os grandes vazios gerados nos espaços intermediários se tornam novos objetos de especulação do preço da terra, da ociosidade das redes de infraestrutura e da insegurança para pedestres e vizinhos.
- ▶ A passagem de áreas rurais à categoria de urbanizáveis impacta negativamente as atividades rurais do município, gera fortes taxas de valorização e a formação de novas periferias.

Esse modelo, marcado pela expansão infinita e pela insustentabilidade social, econômica e ambiental torna cada vez mais conflitante a convivência entre as duas cidades e por isso foi denominado apropriadamente por [Raquel Rolnik](#) de urbanismo de risco. A face mais visível desse risco que afeta a todos é a insegurança e a violência urbanas presentes nas metrópoles, mas que se espraiam em cidades de diversos portes.

Os estudos que fazem a relação entre violência urbana, desordem social, crescimento urbano e problemas sociais, em geral, apresentam como causas desses problemas a ausência de serviços sociais, a pobreza, o anonimato, a desigualdade, a falta de controle social e de oportunidades para a juventude etc.

Um aspecto pouco abordado é o fenômeno da segregação espacial urbana que vem mudando a organização social do território das grandes e médias cidades brasileiras e que tem dupla face: em uma, a **autossegregação** das camadas reconhecidas como as “altas classes



#### Saiba mais

**Raquel Rolnik**

Urbanista, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e relatora especial da Organização das Nações Unidas para o direito à moradia adequada. Fonte: Rolnik (2008).

\*Citadelas – condomínios fechados, shopping centers e outros espaços exclusivos. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

médias” que se fecham em suas **citadelas\*** e buscam qualidade de vida e segurança deixando de fora tudo que for perigoso, assustador ou incômodo: os pobres e a cidade real. (SOUZA *apud* FERNANDES, 2004)

Na outra face, a **segregação compulsória** das camadas de baixa renda (pedreiros, empregados domésticos e demais trabalhadores de pouca qualificação) em territórios precários, que concentram famílias há várias gerações submetidas às desigualdades, à pobreza e à discriminação.

A redução progressiva de interações entre as partes ricas e pobres da cidade quebra os laços de sociabilidade e, conseqüentemente, a cidade, como espaço de interação social, potencializa ainda mais as tensões e, segundo Ribeiro (2008), pode estar incentivando:

- ▶ a dessolidarização das camadas superiores com relação aos destinos dos outros, com importantes impactos na fragilização da esfera pública da sociedade por deterem importantes parcelas do capital cultural e político;
- ▶ a diminuição do histórico papel da cidade como experiência coletiva de aprendizagem da convivência de indivíduos diferentes e desiguais, mas que compartilham valores comuns;
- ▶ a desassociação da cidade brasileira à experiência da mobilidade social ascendente que acompanhou a acelerada industrialização e a rápida urbanização; e
- ▶ por outro lado, a concentração territorial dos vulneráveis, privando-os do acesso a ativos diferentes dos que circulam normalmente em seu entorno urbano, bloqueia a sua exposição aos feitos positivos dos modelos de papéis sociais e incentiva fortemente a constituição das subculturas locais, gerando apatia social e cívica ou, o seu contrário, a quebra da necessária alteridade para a vida urbana.

De forma mais radical, Buarque (*apud* BASSUL, 2005, p. 23) diz que “[...] o elo entre mundos tão distintos passou a ser a



violência”. Nosso modelo de urbanização, esse urbanismo de risco, contribui, portanto, para a perda da coesão social. Enfrentar esses problemas passa pela promoção de políticas públicas que reduzam as desigualdades e estimulem a integração da população no território. O planejamento e a gestão urbana podem contribuir para agravar ou minimizar essa cisão da sociedade. E esse é assunto que trataremos a seguir.

### *Complementando*

Amplie seus conhecimentos sobre atividades econômicas e formação das nossas cidades lendo:

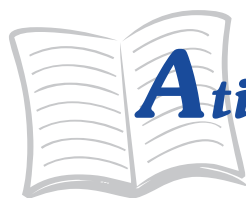


*Arquitetura na Formação do Brasil* – de Briane Elizabeth Panitz de Bicca e Paulo Renato Silveira Bicca.

# *Resumindo*



Nesta Unidade, respondemos à pergunta: de quais cidades estamos falando? E estudamos ainda o modelo de urbanização brasileiro, inicialmente com um olhar sobre o território nacional caracterizando a diferença entre os nossos municípios e regiões e sobre a relação que há entre eles, que é o que forma nossa rede de cidades. Em seguida, vimos o impacto desse modelo no interior das cidades que são marcadas pela desigualdade no acesso de seus moradores aos benefícios oferecidos e pela convivência com a ilegalidade. Também pudemos perceber que há um modelo insustentável, do ponto de vista social e econômico, predatório dos recursos ambientais e culturais.



## Atividades de aprendizagem

Considerando o que você estudou até agora e sua reflexão sobre o município de seu interesse responda às questões a seguir. Se precisar de auxílio, não hesite em solicitá-lo ao seu tutor.

- Escolha um município e responda às questões a seguir preenchendo as informações solicitadas. Compare os dados relativos ao seu município com os dados referentes ao Brasil.

a) Nome do município.

b) Evolução populacional.

	1991	2000	2007
População total			
População urbana			
População rural			

c) Distribuição dos responsáveis por domicílios segundo faixas de renda.

FAIXAS DE RENDA DOS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS	1991	% TOTAL DE RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS 1991	2000	% TOTAL DE RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS 2000
Sem rendimentos				
Até 3 salários mínimos				
De 3 a 5 salários mínimos				
De 5 a 10 salários mínimos				
Mais de 10 salários mínimos				
Total de responsáveis por domicílio				

## d) Acesso aos serviços de saneamento ambiental.

	1991	% TOTAL DE DOM. 1991	2000	% TOTAL DE DOM. 2000
Domicílios ligados à rede de água				
Domicílios ligados à rede de esgoto				
Domicílios com fossa séptica				
Domicílios com coleta de lixo				
Subtotal				

2. Consulte a publicação *Regiões de Influência das Cidades 2007 do IBGE*, disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>, clique na região à qual pertence ao seu município e analise o seu papel nessa região e no País.
3. Para traduzir como a exclusão territorial e a desigualdade se manifestam na sua cidade, identifique dois bairros constituídos de população de maior renda do município e dois bairros constituídos da população de menor renda do município, sendo um localizado na periferia e outro na área mais central. Descreva e compare as seguintes características urbanísticas:
  - a) Acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos (pavimentação, rede de água e esgoto, transporte, posto de saúde, escola etc.).
  - b) Porte e qualidade das moradias.
  - c) Qualidade ambiental (largura das ruas, praças, áreas de esporte e lazer, degradação ambiental).
  - d) Preço de venda (máximo e mínimo) do metro quadrado de terra.
  - e) Descreva como as diferenças destacadas nos itens anteriores refletem no cotidiano dos habitantes e no seu cotidiano.

4. Identifique os seus principais problemas urbanos e reflita sobre as causas desses problemas. O conteúdo da disciplina proporcionou a você outra visão sobre o tema?



# UNIDADE 2

## O PAPEL DO PLANEJAMENTO NO ENFRENTAMENTO DOS PROBLEMAS ESTRUTURAIS DAS CIDADES



## OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Identificar a ação do técnico e do gestor público na solução dos problemas urbanos;
  - ▶ Discutir sobre os novos instrumentos colocados à disposição dos municípios para enfrentar esses problemas; e
  - ▶ Analisar como os instrumentos de gestão pública contribuem para agravar ou solucionar os problemas urbanos.
-



## AÇÃO PÚBLICA, MECANISMO DE INCLUSÃO OU EXCLUSÃO

Caro estudante,

Nesta segunda Unidade, vamos examinar como a ação do poder público contribuiu para a configuração atual das cidades brasileiras e seus principais problemas apresentados na Unidade 1. Para tanto, dividimos o estudo em quatro itens específicos, a saber:

No item *Ação pública, mecanismo de inclusão ou exclusão*, vamos analisar os impactos da ação pública na organização do território, nos mecanismos de formação do preço da terra urbana e do acesso à moradia dos trabalhadores de baixa renda. Vamos demonstrar como tradicionalmente a ação pública agrava os problemas que ela pretende solucionar.

Na seção *Planejamento Urbano Federal*, relataremos o processo de construção de outro modelo de planejamento e gestão das cidades, baseado no direito à cidade que fundamenta as normas vigentes para política urbana estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e a sua regulamentação, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. É fundamental que você conheça essas leis, pois elas estabelecem as novas regras e os instrumentos para que os municípios possam planejar e gerir de forma democrática e sustentável o seu território, controlando o uso e a ocupação do solo e ampliando sua capacidade de financiar o desenvolvimento urbano.

Por fim, demonstraremos a necessidade e a eficácia do Planejamento Participativo, na concretização de planos e projetos e seu papel no fortalecimento da gestão democrática e discutiremos os obstáculos à sua efetivação.

Bons estudos!

Para reverter o quadro de desigualdade e irregularidade, e integrar cada vez mais as duas cidades estudadas na Unidade 1, a ação do poder público é fundamental e deve ocorrer em duas frentes simultâneas e complementares: construção de uma política de habitação que acompanhe o crescimento urbano, com programas contínuos e diversificados de produção de novas moradias e regularização das áreas irregulares, e ações de ordenamento e controle do solo, que reduzam a especulação imobiliária e promovam a inclusão territorial. Temos experiências ricas e criativas no País.

Via de regra, infelizmente, a ação do poder público tem contribuído para aumentar a disparidade entre as duas frações da cidade, seja pela realização de investimentos, seja pela edição de leis e normas urbanísticas. As obras públicas e as melhorias urbanas são os principais fatores de valorização dos imóveis. A maior parte dos investimentos públicos é realizada nas áreas centrais, nas áreas de moradia das classes média e alta e de expansão dos negócios econômicos e imobiliários, e nas áreas visíveis pelos visitantes e turistas. Por isso, a revalorização crescente dos imóveis localizados nessas áreas.



### Saiba mais

#### Coeficiente de aproveitamento

Coeficiente de aproveitamento ou potencial construtivo definem a área máxima permitida para a construção em função do tamanho do lote. A taxa de ocupação define o percentual do terreno que pode ser edificado. Por exemplo, em um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> com coeficiente de aproveitamento 2 e taxa de ocupação de 70%, significa que poderá ser feita uma edificação de até 2.000 m<sup>2</sup>, mas que ocupe 70% da área do terreno, deixando 30% de área do terreno não edificada.

Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

As leis e normas urbanísticas podem fazer triplicar o valor de um terreno, da noite para o dia, sem nenhum investimento do seu proprietário. Isso se dá quando a Prefeitura ou a Câmara de Vereadores mudam o [coeficiente de aproveitamento](#) ou a taxa de ocupação permitidos para um terreno ou uma região da cidade. Ou mudam o uso, por exemplo, permitindo que um terreno rural se torne urbano ou, onde antes se permitia apenas casas unifamiliares, autorizam o uso comercial ou a construção

de prédios de apartamentos.

Essas mudanças são feitas principalmente por meio das leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo que dividem a cidade em zonas homogêneas e estabelecem onde e o que pode ser feito em cada parte da cidade: os tamanhos mínimos de lotes, que tipo de uso (casas, prédios de apartamentos, comerciais ou de serviços,

industriais ou de uso misto), a área máxima da construção (taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento) etc.

As leis municipais de Parcelamento e de Uso e Ocupação do Solo têm sido os instrumentos mais aplicados no planejamento das cidades, mas, historicamente, criam regras e exigências que não consideram a cidade real. Por exemplo, quando restringem a construção de várias moradias a um lote, ou à instalação de pequenas atividades econômicas no local de moradia, ou ainda estabelecem um tamanho de lote mínimo ideal que fica acima da capacidade financeira e das necessidades da maioria dos moradores. Regras que só conseguem ser aplicadas na parte mais rica da cidade, na cidade planejada, que por estar dentro das regras se torna a “cidade legal”, com imóveis registrados em cartório, um importante trunfo na valorização imobiliária.

Em geral, essas normas, os cadastros e até mesmo os mapas não incluem as favelas e os loteamentos irregulares. Que são invisíveis aos olhos dos planejadores. Um dos fatores desse distanciamento, entre a prática dos planejadores e legisladores e a realidade urbana, vem de uma formação que superestima o papel da técnica no planejamento e no conteúdo das leis na tentativa de reproduzir uma cidade ideal, sem tensões ou conflitos. Por isso é chamado **planejamento tecnocrático**. Mas o principal fator é que esse planejamento tem como pressuposto uma interpretação judicial que protege de maneira individualista os direitos privados de propriedade em detrimento do cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade pelo qual, mesmo permanecendo privada, o uso da propriedade deve atender ao interesse da coletividade.



Este tema será  
aprofundado na disciplina  
*Gestão Democrática e  
Participativa.*

*Em geral, os técnicos e vereadores que definem essas normas só conseguem dialogar com outros técnicos, proprietários e incorporadores imobiliários que atuam no mercado das classes alta e média. E o restante do município?*

Ao desconhecer parte importante da realidade, esses planos e projetos acabam engavetados e a cidade real cresce no sentido

contrário ao proposto. Ou seja, o restante do município se torna terra sem plano e sem lei, deixada à mercê dos loteadores clandestinos, sem exigências de infraestrutura, sem controle da ocupação das áreas destinadas à preservação ambiental que, via de regra, se tornam as mais densamente ocupadas, com todas as consequências que abordamos nos itens anteriores. Assim vivem hoje, precariamente, mais de um milhão de pessoas na área de preservação da represa de Guarapiranga, principal manancial da região metropolitana de São Paulo.

Esses planos e essas leis que se propunham a resolver o caos urbano acabam realimentando a roda discriminatória do mercado imobiliário. E os técnicos, intencionalmente ou não, se tornam instrumento dos interesses políticos e financeiros dos mercados formal e paralelo.

Corroborando, Rolnik (1997) afirma que dificultando a explicitação de forças e setores excluídos da legalidade, a regulação acaba contemplando aqueles que já estão contemplados, ou seja, a minoria de alta renda. Enquanto a legislação opera a segregação, a enorme distância entre o modelo ideal do zoneamento e a cidade real abriram grandes oportunidades para negociatas, corrupção e construção de currais eleitorais, pois as únicas possibilidades abertas de obtenção de equipamentos e infraestrutura, para aqueles que estão à margem da lei, envolvem a troca de votos por favores ou exceções legais, como o pagamento de propina para a legalização ou a não fiscalização das irregularidades.

## Planejamento Urbano Federal

A política urbana no Brasil é marcada pela alternância de duas correntes ideológicas que se expressam na legislação e as quais tem por diferença fundamental a ênfase dada ao uso da propriedade urbana. Uma corrente busca dar à propriedade uma função social em defesa do interesse coletivo e da proteção dos mais frágeis. A outra corrente é marcada pela visão patrimonialista de defesa total do direito privado individual à propriedade urbana. Essas correntes se alternam dividindo a história da política urbana nacional em três períodos.

O primeiro deles ocorrido entre 1930 e 1964 teve como marcos políticos a Revolução de 1930, a Constituição Federal de 1946 e uma atuação liberal do Poder Judiciário na interpretação das leis, em geral, pró-inquilino. Nele foi instituída uma série de [Decretos-Leis](#) que tratavam de temas cruciais para o acesso a terra e à moradia como a desapropriação, o loteamento e a proteção do inquilino.

Nesse período, cresceu a participação do setor habitacional nos orçamentos públicos, foram criadas as Carteiras de Habitação dos Institutos de Previdência e a Fundação da Casa Popular, instrumento básico da política habitacional no período de 1950 a 1964. Foi criado o Conselho Federal da Habitação (Decreto-Lei n. 1.281/1962) para ampliar programas de construção, melhoria e aluguel de habitações.

No final desse período, nasceu um movimento em defesa da Reforma Urbana como caminho para a justiça social na cidade com ênfase no direito à moradia. Esse movimento se inseriu na intensa mobilização e debate nacional, durante o governo de João Goulart, em torno das reformas de base: agrária, na educação, na saúde etc. Um marco desse movimento foi o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, que ficou conhecido como o Seminário do Quitandinha, realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

O segundo período teve início com o Golpe Militar de 1964 e foi até a Constituição Federal de 1988. Foi marcado pela centralização de decisões e recursos, pelo estreitamento do pacto político e pela tutela do governo central sobre os governos estaduais e municipais.

Em 1964, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Nesse período, foram institucionalizadas as RMs, com seus respectivos órgãos de planejamento, e criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). A questão urbana mereceu tratamento significativo na Política Nacional de Desenvolvimento (II PND). Foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano



### Saiba mais

#### Decretos-Leis

Decreto-Lei n. 25/1937 (de preservação do patrimônio); Decreto-Lei n. 58/1937 (restringe o desenvolvimento urbano desordenado); Lei n. 3.365/1941 (de apropriação pela comunidade de mais-valias decorrentes de obras e investimentos públicos); Decreto-Lei n. 9.669/1946 (de proteção do inquilino, tabelando e congelando os aluguéis residenciais); Lei n. 2875/1956 (proíbe a expulsão dos moradores de favelas); a Lei n. 3.132/1962 (de desapropriação por interesse social). Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

(CNDU), que disseminou nos anos de 1970 o modelo de planejamento urbano tecnocrático como solução para os problemas das cidades. Segundo Pessoa (1982), as medidas criadas pelo governo federal, nesse período, para resolver o problema habitacional brasileiro, representaram um grande retrocesso no avanço que se produzia na sociedade. E, como agravante, os prefeitos tutelados e ameaçados pela Lei de Segurança Nacional não tinham como ampliar as fronteiras do uso social da propriedade. Entre essas medidas são registradas:


- ▶ redução para 1 e 2% do imposto sobre a herança (ITBI) que antes variava de 12 a 50%;
- ▶ eliminação do imposto de renda decorrente da valorização imobiliária auferida por pessoa física;
- ▶ mudança na legislação da contribuição de melhoria que tornou impossível sua cobrança e a recuperação de mais-valia pelos prefeitos;
- ▶ revisão da lei do inquilinato que retomou os conceitos absolutistas do Século XIX;
- ▶ autorização da venda extrajudicial em leilão de imóveis cujos compradores atrasassem o pagamento das prestações;
- ▶ permissão de desocupação do imóvel em 72 horas condicionando a defesa do réu à prova de que nada devia;
- ▶ bloqueio a qualquer iniciativa tendente a ampliar os casos de desapropriação de interesse urbanístico; e
- ▶ desestabilização do papel político do Supremo Tribunal Federal pelo afastamento de seus mais destacados membros de tendência liberal.

Outra marca deixada por esse período foi a elaboração, por todo o País, de Planos Diretores municipais aos quais foi vinculada a liberação de recursos federais. Nunca houve, como nessa época, tanto planejamento e tanto recurso para resolver o “caos urbano”. “Mas todas estas iniciativas causaram o aprofundamento do fosso

que separa o mercado imobiliário legal daqueles que não têm acesso a ele”. (MARICATO, 2008, p. 96)

Esse cenário alavancou o grande crescimento da informalidade, das favelas, dos loteamentos clandestinos. Os conjuntos habitacionais e as centenas de *Cidades de Deus* espalhadas pelo País aceleraram a periferação das cidades e alimentaram a roda da especulação imobiliária. Ou seja, quando se aceleram os índices de urbanização, a escala e a complexidade das cidades se torna cada vez mais reduzida à capacidade de intervenção pública nos processos de produção do espaço urbano.

Um terceiro período teve início no final dos anos de 1980, por meio de intensas mobilizações sociais, principalmente nas grandes cidades, pela redemocratização do País, tendo como marcos a Constituição Federal de 1988, a Lei do Estatuto da Cidade e, mais recentemente, a criação do Ministério das Cidades.



Se você ainda não assistiu a este filme, veja o *trailer* em: <[http://cidadededeus.globo.com/trailer\\_320.htm](http://cidadededeus.globo.com/trailer_320.htm)> para entender melhor o que estamos dizendo aqui.

## A CONSTRUÇÃO DE OUTRO MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

Esta e a próxima seção traduzem a reflexão coletiva do Movimento pela Reforma Urbana expressos, em particular, nas publicações constantes da bibliografia de Rolnik *et al.* (2002) e Maricato (2008).

A Constituição de 1988 fortaleceu o poder local e delegou ao município a competência sobre a Política de Desenvolvimento Urbano “[...] que deverá ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (BRASIL, 1988, art. 182). Os novos prefeitos assumiram em 1989 com essa competência, mas tendo de fazer frente ao agravamento dos problemas urbanos gerados pela crise global dos anos de 1990, tanto pelo corte de recursos federais para as políticas urbanas da guerra fiscal entre municípios, quanto pelo crescimento do desemprego das demandas sociais etc.

Surgem duas propostas antagônicas para a intervenção nas cidades que refletem os modelos de desenvolvimento propostos para o País naquele momento e ainda em disputa. A primeira tem

como referência ideológica o [Consenso de Washington](#) e defende os planos estratégicos como única solução para salvar as cidades da crise global. Parte da afirmação de que as cidades têm um novo papel no mundo globalizado e devem se adequar aos novos tempos de reestruturação produtiva do mundo. Tem como objetivo tornar a cidade mais



### Saiba mais

#### Consenso de Washington

Reunião realizada em 1989 em Washington pelo governo americano e pelas organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial, BID) que estabeleceu agenda única para os países (ajuste fiscal, redução da intervenção do Estado na economia, desregulamentação, privatização etc.) Fonte: Elaborado pela autora deste livro.



competitiva no mercado globalizado, partindo do pressuposto de que o futuro das cidades depende da sua inserção e posição nesse mercado, sendo perdedoras aquelas que não lograrem tal objetivo. Para tanto, elas devem se modernizar e vender essa nova imagem no mundo, ou seja, precisam ser gerenciadas como empresa privada competente e se requalificar nos parâmetros das cidades globais: hotéis cinco estrelas, aeroportos internacionais, centros de convenções, atividades de ponta e qualificação de mão de obra, revitalização urbanística das áreas com potencial turístico ou áreas degradadas etc.

Para sobreviver e alcançar a vitória sobre as demais, a cidade deve se unir e concentrar todo o esforço em torno dessa visão que promoverá o seu enriquecimento. Para tanto, contamos com planos estratégicos que fortalecem a autorregulamentação pelo mercado, pela privatização do espaço urbano e pela intervenção nas partes da cidade que possam atrair investimentos de prestígio, de turismo e de negócios.

O modelo de Plano Estratégico foi trazido por consultores internacionais que enfatizam a autonomia das cidades em detrimento do Estado-Nação e estimulam a disputa entre elas.

Apesar da roupagem democrática e participativa, as propostas dos planos estratégicos, vendidos às municipalidades latino-americanas, combinaram-se perfeitamente ao ideário neoliberal que orientou o ajuste das políticas econômicas nacionais por meio do Consenso de Washington. (MARICATO, 2008, p. 57)

*Você pode estar se perguntando: como alcançar um desenvolvimento harmônico, justo e eficaz frente a um cenário competitivo e aos graves problemas das nossas cidades?*

Logo, considerando que ser uma cidade global não depende apenas de um ato voluntário de um prefeito, esse modelo para o Brasil se tornou inviável. Como as causas estruturais dos problemas da cidade não foram enfrentadas, a maquiagem urbana não conseguiu

esconder a pobreza e a violência que marcam nossa sociedade, pelo contrário, aumentou a distância entre as duas cidades.

A segunda proposta estimula a cooperação entre as cidades em contraposição à competição. Tem como referência a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, que consagram a função social da cidade e propriedade e estabelecem as novas regras para organizar o espaço urbano. A origem disso surgiu com o Movimento pela Reforma Urbana, da década de 1960 – rearticulado no processo de elaboração da Constituição – formado por profissionais (advogados, arquitetos, urbanistas, engenheiros, assistentes sociais etc) articulados com os setores populares em torno dos nascentes movimentos sociais de luta por moradia.

O movimento pela reforma urbana foi consolidado e conquistou, por emenda popular, com 131 mil assinaturas, o capítulo da Política Urbana na Constituição. A chamada Emenda da Reforma Urbana teve quatro princípios básicos, a saber:


- ▶ obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos;
- ▶ submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao individual;
- ▶ direito à cidade, traduzido na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; e
- ▶ gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana. (CARDOSO *apud* RIBEIRO; CARDOSO, 2003)

Pós-Constituição, o movimento se articulou principalmente no Fórum Nacional da Reforma Urbana e atuou em duas escalas:

- ▶ Escala nacional, focando sua ação no Congresso Nacional, em duas frentes: na regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183), que depois de tramitar 12 anos com muita discussão e modificações resultou finalmente na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de

julho de 2001. Na segunda frente, propôs a criação do sistema nacional de política habitacional, por meio do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular, o de n. 2.710/1992, que obteve mais de um milhão de assinaturas. Tramitou 13 anos até se concretizar na Lei n. 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor no campo legislativo, pela aprovação do Estatuto da Cidade, partiu do princípio de que era preciso construir novos paradigmas de uso e controle do território que possibilitassem intervir de maneira eficaz nos mecanismos de valorização da terra em prol do interesse coletivo e assegurassem a participação dos excluídos nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

- Escala local, com a maior autonomia conquistada pelos municípios, a partir dos anos de 1980, militantes da reforma urbana buscaram intervir na formulação de novas políticas públicas, participativas e inclusivas, e introduzir no nível local temas como a democratização do espaço da cidade com a inversão dos gastos públicos, a ampliação do acesso dos pobres ao solo urbanizado e a abertura da gestão urbana para novos atores sociais. A partir daquela época muitos municípios incorporaram nos seus planos diretores os temas da reforma urbana e os instrumentos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto, particularmente, a questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda. São desse período o Profavela, em Belo Horizonte; o PREZEIS, em Recife; e os Planos Diretores de Santo André, de São Paulo e de Jaboticabal (SP), de Angra dos Reis e Rio de Janeiro (RJ), Betim e Belo Horizonte (MG), entre outros.



Veja a proposta do Sistema e o Fundo de Habitação de Interesse Social pesquisando em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/fnhis>.

# ESTATUTO DA CIDADE: NOVAS REGRAS E INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO E GESTÃO DEMOCRÁTICOS DA CIDADE

Nos 12 anos de tramitação do Estatuto, foram formulados 16 projetos de lei, oriundos de vários partidos, todos com origem no legislativo. Ganhou evidência o PL n. 181/1989 do Senado, autodenominado “Estatuto da Cidade”, do senador Pompeu de Sousa.

## O que é o Estatuto da Cidade?

Como já vimos, foi a Lei n. 10.257, aprovada em 10 de julho de 2001, que regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. Essa Lei

[...] estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001, art. 1º, parágrafo único)

O Estatuto define as regras para a política urbana nacional, válidas para todas as cidades acima de 20.000 habitantes, turísticas ou em região metropolitana, mas todos os municípios podem incorporar

seus avanços. Tem uma organização simples, dividida em cinco capítulos, que respondem claramente às perguntas básicas para os objetivos propostos serem alcançados:

Capítulo I	Diretrizes Gerais	Que cidade queremos?
Capítulo II	Instrumentos	Como alcançar esta cidade?
Capítulo III	Plano Diretor	Onde estarão registradas as regras para se alcançar esta cidade?
Capítulo IV	Gestão Democrática	Quem estabelece estas regras?
Capítulo V	Disposições Gerais	Prazos e sanções pelo não cumprimento das regras

Quadro 5: Perguntas-chaves para atingir os objetivos propostos

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

O Estatuto estabelece as novas regras, oferece os instrumentos para organizar a cidade e tem como fundamentos:

- ▶ **Direito à Cidade e à Cidadania:** compreende o acesso de todos os cidadãos a terra, à moradia digna, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte, ao lazer, ao saneamento ambiental e ao meio ambiente sadio.
- ▶ **Atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana:** reorienta a ação do estado, do mercado imobiliário e da sociedade para a democratização do acesso ao solo urbano. Ou seja, exige que o proprietário de imóvel, público ou privado, cumpra a destinação de interesse da coletividade (social, cultural ou ambiental) definida no Plano Diretor do município.
- ▶ **Gestão democrática:** integra planejamento, gestão e controle social ao reconhecer que a cidade se produz por uma multiplicidade de agentes, que devem ter suas ações coordenadas e participativos na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.
- ▶ **Reconhecimento da cidade informal:** define estratégias e instrumentos para a sua legalização.

Contudo, para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, foram estabelecidas 16 diretrizes gerais, entre as quais, destacamos:

- ▶ expansão urbana compatível com os limites da sustentabilidade do município e do território sob sua área de influência;
- ▶ adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos com os objetivos do desenvolvimento urbano;
- ▶ recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- ▶ ampliação do acesso a terra urbana adequada para a produção de habitação de interesse social para as populações de baixa renda;
- ▶ proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- ▶ regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- ▶ simplificação da legislação urbanística municipal; e
- ▶ tratamento igual para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O atendimento a estas diretrizes gerais da política urbana, pressupõe, antes de tudo, um profundo conhecimento da nossa cidade e a articulação e fortalecimento das forças sociais favoráveis a estas mudanças tão necessárias.

## O Plano Diretor no Estatuto da Cidade

A Constituição delega aos municípios a autonomia e a responsabilidade pela formulação e gestão da política urbana e estabelece

que ela precisa estar expressa no Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.


Pela relevância do Plano Diretor, trataremos aqui o capítulo exclusivo do Estatuto da Cidade. Aprofundaremos seu conceito, conteúdo, processo de elaboração e implementação, seus limites e suas fragilidades. O Plano Diretor é um importante suporte jurídico para as administrações que buscam alternativas na solução dos problemas urbanos.

*Mas que tipo de município é obrigado a elaborar o Plano Diretor?*

Todas as cidades com mais de 20.000 habitantes, é o que diz a Constituição Federal. O Estatuto ampliou essa exigência para cidades de qualquer porte integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ou integrantes de áreas de especial interesse turístico; ou inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. E para todas aquelas que pretendam enfrentar os problemas gerados por vazios urbanos e pela retenção especulativa da terra urbana. Para as cidades acima de 20.000 habitantes e regiões metropolitanas foi estabelecido um prazo de cinco anos que venceu em outubro de 2006 e foi posteriormente prorrogado para 30 de junho de 2008 pela Lei n. 11.673/2008.

## Novos Instrumentos

Para concretizar as diretrizes, o Estatuto da Cidade oferece aos municípios um leque de instrumentos urbanísticos que deverão ser utilizados para corrigir as distorções e induzir o desenvolvimento da cidade com mais equidade e sustentabilidade. A maioria desses instrumentos para serem aplicados deverão constar do Plano Diretor e outros, como as Zonas Especiais de Interesse Social, podem ser aplicados por meio de lei específica.



Para conhecer o Estatuto da Cidade, acesse <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf>>.

Caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa seus problemas. Os instrumentos devem ser compatíveis com a realidade local e com os objetivos que se quer alcançar. Em uma imagem cunhada por Raquel Rolnik, o **Estatuto da Cidade** é uma caixa de ferramentas colocada à disposição dos municípios e o Plano Diretor é a chave para abri-la.

O Estatuto relaciona mais de 30 instrumentos classificando-os em: instrumentos de planejamento, institutos tributários e financeiros e institutos jurídicos e políticos. Muitos já existiam antes do estatuto. O Estatuto induz a articulação entre a política tributária e a política urbana. Destacamos aqui alguns desses instrumentos pelo seu caráter inovador ou potencial de promover o desenvolvimento urbano e os agrupamos, tendo como subsídios documentos do Ministério das Cidades da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de todos.

## Instrumentos de Indução do Desenvolvimento e Gestão Social da Valorização da Terra

- **Instrumentos tributários e financeiros:** antes do Estatuto, os municípios já dispunham de diversos instrumentos tributários e financeiros que, se bem administrados, possuem um grande poder de ordenar e redistribuir os custos e benefícios de produção das cidades. São eles: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI), o Imposto Territorial Rural (ITR), a Contribuição de Melhoria, isenções e benefícios fiscais e as taxas (de esgoto, de limpeza urbana etc.). Podem ser utilizados tanto para fins arrecadatórios (função fiscal) como para fins urbanísticos (função extrafiscal). Entre eles destacamos o IPTU com grande potencial redistributivo, que pode estimular ou desestimular formas de uso e ocupação por meio da utilização de alíquotas diferenciadas. Ou seja, imóvel que vale mais, paga



mais. O IPTU é cobrado anualmente a partir de uma planta de valores que, se adequadamente atualizada, acompanha a valorização/desvalorização dos imóveis. Esse imposto é um instrumento fundamental para ampliação da receita municipal.

- ▶ **Instrumentos constitucionais:** a Constituição Federal destacou três instrumentos (art. 182, § 4º) como penalidades para combater a ociosidade de grandes terrenos urbanos já dotados de infraestrutura, que, como vimos, provocam a elevação dos custos de prestação dos serviços públicos e a sobrevalorização fundiária. Sem fins arrecadatários, as seguintes sanções serão aplicadas sucessivamente:
  - ▶ Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. A primeira dessas penalidades faz referência à retenção ociosa de terrenos e obriga o proprietário do imóvel a parcelar, construir ou utilizar imóvel de sua propriedade vago ou subutilizado.
  - ▶ IPTU progressivo no tempo. Diferente do IPTU anual é aplicado como sanção apenas aos proprietários que descumprirem a primeira penalidade. Permanecendo o descumprimento, a alíquota poderá ser aumentada a cada ano até o máximo de 15% do valor do imóvel.
  - ▶ Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Passados cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo, a Prefeitura pode desapropriar os imóveis urbanos ociosos pagando com títulos da dívida pública.

Esses três instrumentos foram regulamentados pelo Estatuto, que instituiu novos instrumentos jurídicos e políticos de indução do desenvolvimento. Tornaram-se possíveis pela separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Ou seja, a propriedade mantém-se privada, mas o direito de construir se vincula ao interesse coletivo e à função social definida para a propriedade.

- ▶ **Instrumentos de ampliação de áreas públicas para serviços e equipamentos:** como o próprio nome diz, estes instrumentos são utilizados pelo poder público para garantir terrenos para construção de equipamentos públicos (escolas, postos de saúde, praças etc), habitação de interesse social etc.
- ▶ **Direito de preempção:** o poder público municipal tem preferência na aquisição de imóvel urbano colocado à venda no mercado sem a necessidade de procedimentos de desapropriação. Poderá ser exercido sempre que a cidade necessitar de áreas para: regularização fundiária, habitação de interesse social, equipamentos e espaços públicos, reserva fundiária, expansão urbana, preservação ambiental ou do patrimônio histórico. Os terrenos são definidos no Plano Diretor, o proprietário é devidamente notificado e quando ele decide vender o terreno comunica ao Poder Público que terá o prazo de 30 dias para manifestar o interesse pela compra. Observe a Figura 5.



Figura 5: Direito de preempção  
Fonte: Brasil [200-]

- ▶ **Direito de superfície:** permite a transferência, gratuita ou onerosa, por escritura pública, do direito de construir sem que se alcance o direito de propriedade do terreno.

Ou seja, o terreno permanece com o proprietário que permite a outro – público ou privado – parcelar ou edificar. É um importante instrumento de cumprimento da urbanização e edificação compulsória.

- **Consórcio imobiliário:** o proprietário transfere seu imóvel ao Poder Público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas no valor equivalente do imóvel antes da realização dessas obras. Pode ser utilizado para viabilizar o cumprimento da obrigação de parcelar, construir ou utilizar, observe a Figura 6.

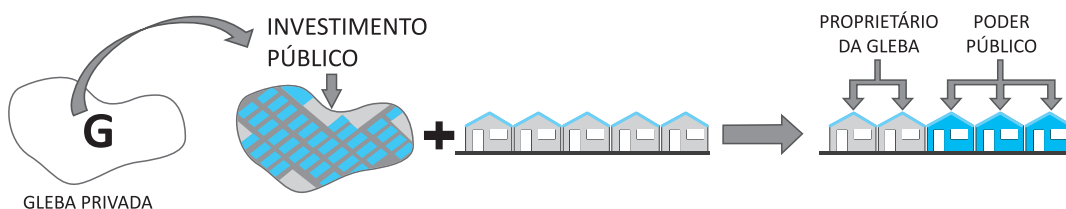


Figura 6: Consórcio imobiliário

Fonte: Brasil [200-]

- **Instrumento para estimular a preservação do patrimônio histórico, ambiental e social:** esse instrumento beneficia os proprietários de imóvel que é considerado de interesse histórico, ambiental ou social. Para preservar este bem de interesse coletivo ele poderá utilizar, em outro terreno, o potencial de construir que não pode utilizar no imóvel protegido.
- **Transferência do direito de construir:** tem o objetivo de preservar o imóvel particular de interesse histórico, ambiental ou social. Permite ao proprietário utilizar em outro terreno de sua propriedade ou transferir para terceiros o direito de construir que detinha no imóvel original e que se fosse exercido comprometeria a preservação desejada. Por exemplo, construir prédio onde existia uma casa.
- **Instrumentos de gestão e recuperação da valorização imobiliária:** são instrumentos de combate à

especulação que permitem a coletividade se beneficiar da valorização de imóveis produzidas por investimentos públicos.

- Outorga onerosa do direito de construir: mais conhecido como “Solo Criado” ele incide sobre as construções de grandes edifícios comerciais ou residenciais que deverão pagar ao Poder Público pela sobrecarga que vão gerar nas redes de infraestrutura e de circulação do seu entorno. É o mais polêmico dos instrumentos e encontrou maiores resistências na sua implementação. As leis de uso do solo estabelecem um índice (denominado coeficiente de aproveitamento ou potencial construtivo) que define a área máxima permitida para a construção em função do tamanho do lote, por exemplo, índice 2 significa que se pode construir até duas vezes a área do lote. O município pode instituir dois índices: um índice básico e um índice máximo para cada zona. Por esse instrumento quem quiser construir acima do índice básico deverá pagar para adquirir esse direito. Ou seja, as construções mais altas ou mais densas deverão pagar ao Poder Público pela sobrecarga que vão gerar nas redes de infraestrutura e de circulação ao seu entorno. Veja a representação feita na Figura 7 a seguir:

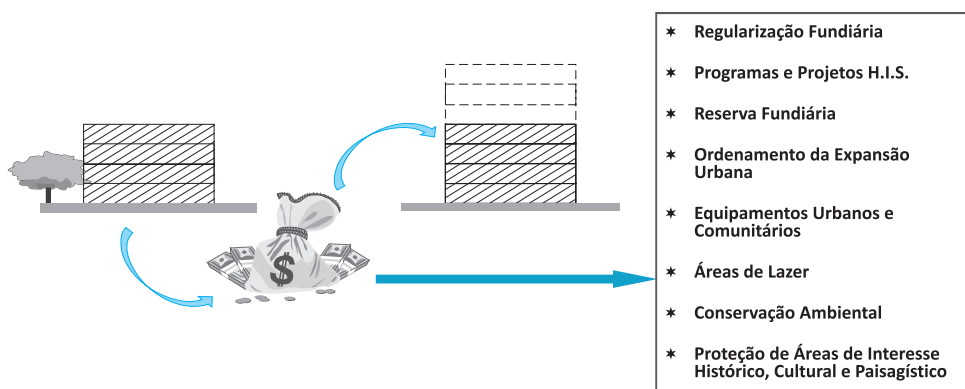


Figura 7: Outorga onerosa do direito de construir

Fonte: Brasil [200-]

- ▶ Outorga onerosa de alteração de uso: este instrumento tem por objetivo recuperar parte da valorização proporcionada pela mudança de uso de um imóvel. Por exemplo, no caso de passagem de rural para urbano ou de uso residencial para comercial, quando o terreno é beneficiado com uma sobrevalorização sem nenhum esforço do seu proprietário. O procedimento é semelhante ao solo criado.
- ▶ Operações urbanas consorciadas: instrumento que possibilita parcerias, por meio de consórcio, entre o Poder Público e a iniciativa privada, para realizar grandes intervenções no espaço urbano, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior porte ou impacto na cidade. É um importante instrumento de revitalização de áreas degradadas, observe a Figura 8.

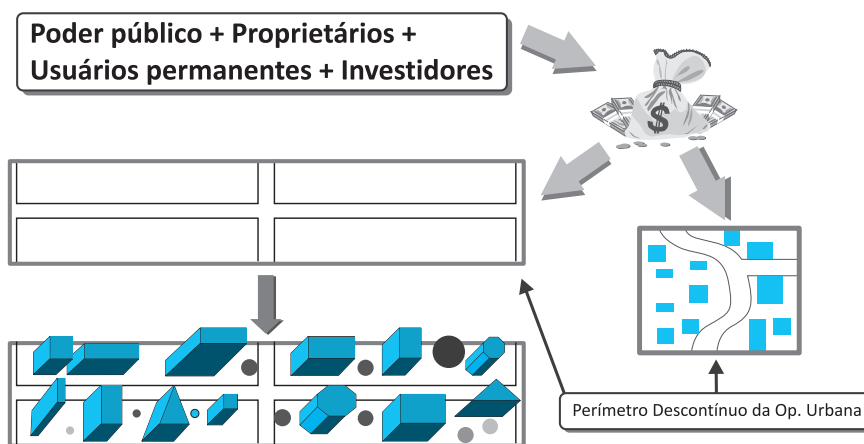



Figura 8: Operações urbanas consorciadas

Fonte: Brasil [200-]

O Plano Diretor deve definir as áreas e os usos nos quais vão incidir os instrumentos de gestão da valorização da terra e as regras de sua aplicação. Os recursos obtidos com a aplicação dos instrumentos de redistribuição da valorização imobiliária devem compor um Fundo Municipal gerido democraticamente. As contrapartidas não precisam ser necessariamente financeiras, podem ser em terrenos, moradias populares, obras de infraestrutura e equipamentos públicos etc.

A gestão da aplicação dos instrumentos deve ser participativa e cuidadosamente acompanhada pela sociedade para assegurar que os objetivos, a que se propunham os instrumentos, sejam cumpridos e que não se tornem mecanismos de valorização da terra e exclusão.

## Instrumentos para a Regularização Fundiária e Urbanização de Áreas Ocupadas por População de Baixa Renda



O Ministério das Cidades disponibiliza um rico material sobre o tema tanto conceitual como prático. Veja mais acessando <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/regularizacao-fundiaria/>>.

Os instrumentos para a **regularização fundiária** e urbanização têm por objetivo assegurar a permanência das famílias de baixa renda no local de moradia e oferecer as condições legais para a urbanização e a legalização dos assentamentos. O Estatuto prevê dois deles:

- ▶ **Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social (ZEIS ou AEIS):** viabilizam a regularização jurídica dos assentamentos informais (áreas encortçadas, vilas, favelas e loteamentos clandestinos) ao instituir parâmetros especiais de uso, ocupação e parcelamento do solo. As ZEIS também podem ser instituídas em terrenos ou prédios vazios, ociosos ou subutilizados para novas moradias populares (denominadas ZEIS de vazios). Começa pela delimitação da área e as ZEIS podem ser criadas no Plano Diretor ou por lei específica.
- ▶ **Usucapião especial individual ou coletiva:** é o instrumento para regularização da posse de imóvel urbano de propriedade particular, ocupado por população de baixa renda há mais de cinco anos, sem oposição. No caso individual, é um dispositivo autoaplicável da Constituição. O Estatuto instituiu a usucapião coletiva facilitando a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização de lotes e moradias, como nas favelas.

O presidente Fernando Henrique vetou no Estatuto da Cidade o instrumento que permitia a regularização fundiária em ocupações de imóveis públicos. Foi finalmente instituído na Medida Provisória

n. 2.220, de 2001, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, a qual permite regularizar a posse de imóveis públicos ocupados há mais de cinco anos sem oposição, até a data de 30 de junho de 2001, sem transferência da propriedade.

Existem outros dispositivos legais para a regularização fundiária, não exclusivos para população de baixa renda, como: Concessão de Direito real de uso (Decreto-Lei n. 271/67), Adjudicação compulsória, Usucapião do Código Civil, Auto de imissão da posse e cessão da posse (Lei Federal n. 6.766/79).

O uso combinado dos instrumentos aumenta a sua eficácia, por exemplo, a associação de Urbanização Compulsória com ZEIS de vazios e Consórcio imobiliário é uma forma inteligente e eficaz de produzir novas moradias.

### Instrumentos para Gestão Democrática e Participativa

O Estatuto dedica todo capítulo IV à gestão democrática da cidade e estabelece nas diretrizes da política urbana que ela deve ser exercida com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Estão previstos no Estatuto:

- ▶ **Órgãos colegiados de política urbana:** tanto nos níveis nacional, estadual e municipal, esses conselhos são preferencialmente das cidades e de desenvolvimento urbano, mas que também podem ser de habitação, saneamento, conselho gestor do Plano Diretor etc. Em 2003 foi criado o Conselho das Cidades em âmbito nacional, em alguns Estados e em diversos municípios. Os Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social são exigidos para acessar recursos do Ministério das Cidades e constituem-se por representantes, por sua estrutura, por sua composição, por suas finalidades, dentre outros quesitos, que por força da autonomia dos

entes da Federação, dependem de lei específica.

- ▶ **Conferências:** as conferências são sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal. Caracterizam momentos privilegiados de participação da sociedade para discussões amplas sobre a realidade das cidades ou temas específicos como moradia, transporte, saneamento básico, meio ambiente, dentre outros. Desde 2003, com a criação do Ministério das Cidades, a cada dois anos são realizadas conferências das cidades nos três níveis de governo. Em cada edição da Conferência participam mais de 300 mil pessoas, mobilizadas pelos Conselhos das Cidades e por coordenações estaduais, e mais de 3.000 municípios. A IV Conferência das Cidades aconteceu no período de setembro de 2009 a maio de 2010.
- ▶ **Debates, audiências:** instrumentos mais utilizados no País para discutir ou dar legitimidade a políticas implementadas pelos gestores públicos. Podem tratar desde uma obra de interesse restrito de um bairro ou grupo social até projetos de lei de grande envergadura como o Plano Diretor do município.
- ▶ **Consulta pública:** mecanismo semelhante ao referendo e ao plebiscito, ou seja, trata de uma sondagem por parte da administração para levantar o sentimento geral da população sobre determinado mecanismo. Um caso recente foi a discussão da Lei Rouanet promovida pelo Ministério da Cultura.
- ▶ **Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:** este mecanismo foi instituído pela Constituição de 1988 como um dos meios para o exercício da soberania popular. São raros esses projetos, por um lado pelo desconhecimento da população de que ela também pode apresentar diretamente projetos de lei, mas, principalmente, pelo elevado quórum exigido, 1% do eleitorado nacional para os projetos nacionais




e pelo menos 5% do eleitorado local para os projetos municipais. A primeira lei de iniciativa popular foi a Lei n. 11.124/2005, do Sistema de Habitação de Interesse Social, ela levou 13 anos para ser aprovada apesar de ter sido apresentada com um milhão de assinaturas. Em Riviera de São Lourenço (SP), tramita um projeto de lei do Plano Diretor apresentado pela comunidade.

- ▶ **Gestão orçamentária participativa:** fundamental, pois a implementação da política urbana envolve a necessidade de arrecadação e execução de recursos. O Estatuto condiciona as leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA) – a incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor que é parte integrante do processo de planejamento municipal. Tornando obrigatória no processo do orçamento participativo a cooperação da comunidade.
- ▶ **Organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas:** último dos instrumentos citados pelo Estatuto é também o mais complexo pelo vazio institucional existente, pela magnitude dos problemas e pela complexidade das relações entre municípios. A **gestão metropolitana** é competência dos Estados.

*Você sabe quais são os principais fundamentos do Estatuto da Cidade? Em quais questões urbanas ele incide diretamente? E quem são os responsáveis pela implementação dessa Lei?*

## Limites do Estatuto da Cidade

Existem críticas, muitas vezes corretas, de que o Estatuto é uma lei para as grandes metrópoles e aglomerados urbanos. De fato, ele foi



Amplie seu conhecimento sobre a questão metropolitana acompanhando o rico processo de seminários de discussão, em Belo Horizonte (MG), denominado Urbanicidade, disponível em: [http://www.crea-mg.org.br/interna\\_off.aspx?expand=12&id=5204](http://www.crea-mg.org.br/interna_off.aspx?expand=12&id=5204).

elaborado a partir da preocupação com essas cidades que concentram a população e a pobreza, cuja violência é mais presente e os laços de sociabilidade estão mais ameaçados, onde é maior a cisão entre Estado e sociedade.

Outros estudiosos questionam se o Estatuto não seria mais um projeto utópico de cidade igualitária, de cidade ideal semelhante aos propostos no passado.

Uma “utopia espacial” na medida em que acredita na possibilidade do controle social da ordem espacial, na distribuição das atividades econômicas, na Cidade Sustentável para as gerações presentes e futuras, com a adoção de padrões de produção, consumo e expansão urbana compatíveis com a sustentabilidade ambiental social e econômica do município e do território. E uma “utopia de processo social” pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade organizada e dos movimentos sociais. (SOARES, 2003, p. 57)

Contudo, é importante destacarmos que a promulgação do Estatuto da Cidade não elimina, pelo contrário, reforça a necessidade de organização da população para a garantia do Direito à Cidade já que os direitos escritos no seu texto não estão automaticamente garantidos, sendo necessário que a sociedade organizada os conquiste no embate da política local. Soares (2003) conclui que o Estatuto da Cidade é uma oportunidade única em nossa história de realizar a tão desejada Reforma Urbana, pois reúne em um mesmo projeto emancipador uma Utopia Espacial e uma Utopia de Processo Social.

Em outra linha, Souza (2008) alerta quanto à tendência de superestimar a importância das leis e dos planos; subestimar as contradições sociais e cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos pactos territoriais e consensos.

## PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Vimos na seção anterior os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas que

[...] por si sós não são suficientes, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente. (PINHEIRO, 2005, p. 43)

Vamos destacar aqui os aspectos relativos à eficácia da participação da sociedade na concretização do novo modelo de planejamento e gestão das cidades. E particularmente os cuidados para evitar que essa participação, tão em voga, seja manipulada para legitimar políticas que não visam necessariamente atender o interesse público.

### A Eficácia do Planejamento Participativo

Construir processos efetivamente participativos é um grande desafio e encontra grandes resistências. Exige conhecimento, muita organização e vontade política. Mas a ausência de participação comunitária é um dos principais fatores de insucessos de planos, programas e projetos que, segundo Cornely (1980, p. 30), “[...] mesmo os tecnicamente mais sofisticados, correm o risco de dormir um sono plácido nas prateleiras ou atender apenas exigências de governos centralizados”.

Cornely (1980) elenca os seguintes argumentos sobre a eficácia operacional do planejamento participativo:

- ▶ a participação de grande parte da comunidade dá legitimidade ao processo de planejamento e corresponde às necessidades da população;
- ▶ o diagnóstico, se elaborado com setores da comunidade, técnicos e líderes, aportará dados mais realistas e elementos qualitativos evitando a leitura da realidade baseada exclusivamente em dados estatísticos e estudos formais sobre a comunidade;
- ▶ processo pedagógico, que estimula a comunidade a tomar consciência de seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções;
- ▶ o produto será um plano de metas mais adaptado à realidade concreta que se quer mudar e ao modelo que se deseja atingir;
- ▶ fortalece as forças favoráveis à mudança;
- ▶ canaliza os conflitos de interesses, com predomínio dos interesses das maiorias;
- ▶ diminui os riscos de descontinuidade que prejudicam o processo de planejamento no Brasil;
- ▶ motiva a comunidade para a implementação do plano, mesmo à custa de sacrifícios; e
- ▶ estimula a sociedade a acompanhar, fiscalizar e exigir sua concretização.

Perceba que cada um desses elementos é fundamental para a concretização de planos e sua efetivação.

## Condicionantes da Gestão Urbana Democrática

O primeiro condicionante é desconstruir os mitos veiculados por aqueles que resistem às mudanças e à participação popular. Aqueles que dizem que:

- ▶ a sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas;
- ▶ a participação da sociedade dificulta a tomada de decisões pelo maior tempo e posicionamento crítico diante das propostas do Estado ou da ausência delas; e
- ▶ o momento de participação da sociedade e dos cidadãos é o momento do voto.

Esses mitos são mantidos para justificar a tutela do Estado sobre a sociedade civil e estão baseados no preconceito do saber, que o defende como exclusivo dos técnicos e da burocracia e também afirma que é o político quem tem a delegação para decidir.


O segundo condicionante assegura as condições para a efetiva participação na política urbana. De acordo com Ronilk e Pinheiro (2005), são elas:

- ▶ disposição do poder público para partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- ▶ necessidade de uma administração pública organizada sob o marco da eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- ▶ instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- ▶ regras claras, decididas em fóruns consultivos ou deliberativos para balizar todas as etapas do processo participativo e de sistematização;
- ▶ firmeza e transparência do grupo coordenador para assegurar que todos tenham direito à voz e, dessa forma, fazer aflorar os interesses divergentes e explicitar os conflitos como condição de credibilidade para fazer avançar o processo;
- ▶ produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, condição imprescindível para munir o cidadão de conhecimentos para que possa discutir e deliberar; e

- promover uma mudança cultural: ampliar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.

Observe que são diversas as condições necessárias para a efetiva participação popular, o que requer capacitação dos participantes, para o tema a ser discutido, e clareza dos momentos de transmissão de informações, de construção coletiva de conhecimentos e de tomadas de decisões coletivas.

Como terceiro condicionante, precisamos enfrentar os problemas estruturais causadores das desigualdade, ou seja, exercer, principalmente o controle sobre o uso e a ocupação do solo; combater a especulação imobiliária; inverter a prioridade na distribuição dos investimentos públicos; ter políticas e ações para integrar a cidade nos espaços residenciais dos pobres. É demagogia criar canais de participação popular cujas deliberações não estejam associadas a políticas e ações concretas que transformem a realidade. Mesmo quando associada a políticas redistributivas é um grande desafio tornar viáveis e efetivar a participação ampla e consistente.



O processo participativo almeja construir um pacto entre habitantes e governo em torno da condução do destino das cidades.

Os técnicos têm um papel indispensável nesse processo de democratização do processo decisório, que não ocorre espontaneamente. É necessário atuar como múltiplo. É necessário e possível cumprir vários papéis induzir e incentivar a mobilização; assistência técnica no planejamento, proposição e orientação das várias alternativas; condução de processos de capacitação; dar consultorias relativas aos assuntos de sua especialidade; propor e realimentar os processos de avaliação e ajustes; e catalisar recursos externos.

*A grande tendência é ainda a participação de fachada que visa tão somente angariar legitimidade para as políticas implementadas pelos governos. Então, futuros especialistas em gestão pública municipal, como podemos promover ou instigar essas novas práticas de gestão?*



Promover ou não novas práticas de gestão das políticas públicas depende particularmente daqueles que detêm o poder decisório em relação a essas políticas. A grande maioria dos gestores ainda é arredio a essas novas práticas por distintas motivações, desde o simples desconhecimento até a resistência ao controle social que implica em fiscalização do uso de recursos e das práticas cotidianas da administração, do combate ao nepotismo, da privatização da “coisa” pública.

A prática corrente são conselhos sem representatividade e estrutura de funcionamento, audiências e debates realizados em horários e locais de difícil acesso, sem divulgação prévia, com grandes limites às contraposições. Os projetos são apresentados em linguagem complexa ou se utilizam todas as técnicas de comunicação para “vender” o plano à comunidade e, dessa forma, cooptar amplos segmentos que tenderão a aceitar passivamente tudo que os técnicos do governo lhe propuserem.

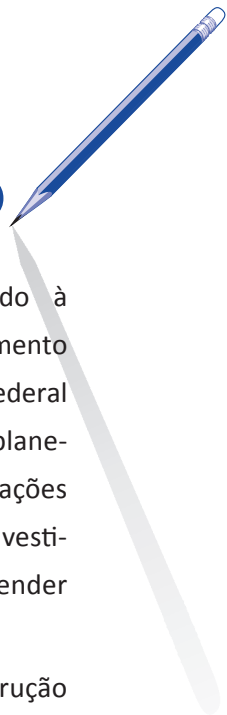
Promover novas práticas de gestão de fato democráticas implica em transmitir conhecimento, estimular o envolvimento e a formação de novas lideranças, possibilitar parcerias e finalmente delegar poder e promover o controle social com autonomia, com independência no pensar e no agir. É um grande desafio.

### Complementando

Amplie seu conhecimento sobre os temas abordados nesta Unidade lendo as obras propostas a seguir:

-  *Planejamento e Zoneamento* – de Sarah Feldman. Aqui você pode ler mais sobre a história da chegada do zoneamento ao Brasil e da sua utilização cada vez mais autônoma como instrumento de planejamento urbano.
-  *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* – de José Roberto Bassul. Nessa obra, você pode descobrir mais sobre o longo e polêmico processo de tramitação do Estatuto da Cidade.

# Resumindo

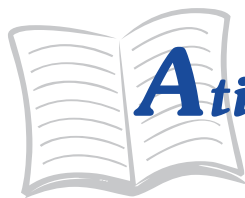


Começamos esta segunda Unidade respondendo à pergunta: faltou planejamento? Partindo desse questionamento entendemos a importância atribuída pela Constituição Federal ao Plano Diretor e o que o tornou um instrumento de planejamento e gestão das cidades. Vimos ainda que muitas ações do Poder Público – por meio dos planos, das leis e dos investimentos – foram motores dos problemas que diziam pretender resolver.

Na sequência, tomamos conhecimento da construção do novo modelo de planejamento e gestão dos territórios fundamentados no Direito à Cidade e expressos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Conversamos, também, sobre o Estatuto da Cidade que estabelece essas novas regras e instrumentos – jurídicos, financeiros e de gestão – colocando-os à disposição dos municípios para que a cidade e a propriedade atendam ao interesse coletivo, ou seja, atendam à sua função social. Essas regras devem estar contidas no Plano Diretor.

E, finalmente, estudamos como o planejamento participativo é indispensável para a concretização de planos e os grandes desafios para sua efetivação.





## *Atividades de aprendizagem*

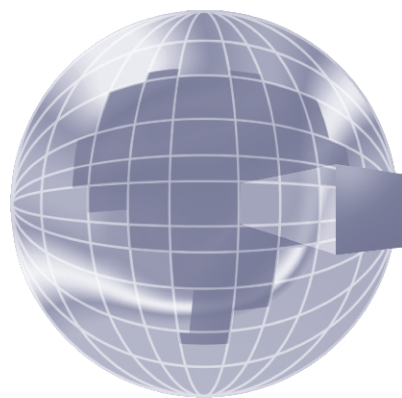
Verifique se você teve bom entendimento do que tratamos nesta Unidade realizando a atividade proposta a seguir. Se precisar de auxílio, não perca tempo, consulte seu tutor.

1. Identifique nas áreas centrais do seu município dois grandes terrenos vagos ou subutilizados. Proponha um uso de interesse coletivo, ou seja, uma função social para esses terrenos. Depois identifique, de acordo com os instrumentos descritos nesta Unidade e contidos no Estatuto, aqueles mais apropriados para induzir esse novo uso e que, portanto, deveriam ser incluídos no Plano Diretor.



# UNIDADE 3

## PLANO DIRETOR: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO



## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM**

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Avaliar o Plano Diretor do município quanto ao seu conteúdo e ao seu potencial de ser aplicado;
  - ▶ Descrever os procedimentos para concretizar o Plano Diretor Participativo e melhorar a sua cidade; e
  - ▶ Conduzir a implementação e o monitoramento do Plano Diretor.
-

## PLANO DIRETOR: O QUE É? PARA QUE SERVE?

Caro estudante,

Nosso principal objetivo nesta Unidade é identificar os procedimentos necessários para transformar as diretrizes do Plano Diretor em ações concretas, dentre os quais, reorganizar a Prefeitura e abri-la para a efetiva participação social. Para tanto, dividimos a Unidade em quatro seções.

Na primeira, estudaremos os diferentes conceitos de plano em prática no País, em particular a proposta contida no Estatuto da Cidade e os desafios e mecanismos para tirar os planos do papel e concretizá-los em cidades melhores. Também alertaremos para os riscos de se superestimar o papel dos planos na transformação da realidade. O grande risco de mais uma vez se “vender ilusões”, elaborando uma carta de boas intenções, descolada da cidade real, sem a menor condição política, técnica e financeira de ser concretizada.

Na sequência, trabalharemos os princípios e procedimentos de elaboração do Plano Diretor participativo trazida pelo Estatuto da Cidade, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo quanto ao seu processo de elaboração.

Apresentaremos, também, a vitoriosa ação nacional de apoio aos municípios que mobilizou centenas de multiplicadores em todos os Estados e conduziu a realização de mais de 1.500 planos em pouco mais de dois anos. Veremos também um panorama atual dos planos no Brasil.

Finalmente, no item *Avaliação e implementação do Plano Diretor*, ampliaremos nosso conhecimento sobre os procedimentos no campo da organização e gestão municipal para conduzir a implementação e o monitoramento do Plano Diretor.

Então, mentes à obra!



### **Saiba mais**

**Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959)**

Arquiteto francês responsável pelos planos de urbanização de diversas cidades europeias, como Paris e Lisboa. Em 1927, veio ao Brasil, pela primeira vez, para elaborar o plano diretor da então capital federal, Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

A expressão “plano diretor” começou a ser utilizada no Brasil na década de 1930, em francês, *plan directeur*, quando o arquiteto [Agache](#) elaborou um plano para o Rio de Janeiro.

Contudo, até hoje, não temos um consenso nos meios técnicos e acadêmicos sobre o conceito de Plano Diretor. Isso se deve a dois principais fatores: por um lado, são ínfimas as práticas de planos implementados capazes de alimentar a teoria; e, por outro lado, o conceito de plano traduz as diferentes visões ideológicas de cidade e de interesses que seus autores representam.

De modo simplificado, podemos dizer que o planejamento urbano no País é expresso por meio de duas vertentes: as normas e os planos. As normas são expressas nas denominadas leis urbanísticas, em particular na Lei de Parcelamento e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (ou de Zoneamento).

Os planos diretores refletem, em suas intenções e conteúdo, a concepção dessas diferentes práticas de planejamento citadas por Souza (2008), e no País tomaram a forma de: planos físico-territoriais, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Plano Estratégico, e, mais recentemente, Planos Diretores Participativos (PDP), estes sintonizados com a reforma urbana.

Como afirma Villaça (2010), as leis de zoneamento e de loteamentos possuem uma existência real e têm sido objeto de teste prático, além disso, tem ocorrido, ao longo das décadas e em várias cidades, um certo empenho em aplicá-las – dentro dos limites daquilo que, no Brasil, pode se chamar empenho na aplicação de leis. Sendo assim, o Plano Diretor tem existido quase que somente na teoria, no discurso, apesar de muitas vezes ser lei municipal.

Como vimos, a lei máxima do País, a Constituição Federal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que define o Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o qual deverá ter como objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Em comum, os planos partem de uma leitura da cidade (em geral denominada diagnóstico) – seus problemas e suas potencialidades – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade. Em geral, apresentam um conjunto de propostas para a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas essas definidas para curto, médio e longo prazo.

---

O plano é apresentado em forma de projeto de lei municipal, complementado por anexos (estudos, mapas, tabelas).

---

Existem grandes diferenças entre os planos tradicionais (normativos) e o Plano Diretor Participativo trazido pelo Estatuto, um pacto da sociedade para o ordenamento e a gestão do território.

O Plano Diretor tradicional (tipo PDDI, PDDU) contém um extenso diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região. Muitos deles, superabrangentes, estabelecem normas e diretrizes para todas as políticas públicas inclusive as de desenvolvimento econômico e social, como saúde, emprego, cultura etc. propoem-se a resolver todos os problemas da cidade interferindo até em áreas que fogem da alçada do município (tais como questões do âmbito da política agrária, política macroeconômica, transporte metropolitano) formando assim uma lista de intenções sem meios de ser concretizada.

*Será, então, que os Planos Diretores tradicionais contemplam a realidade social?*

Na sua maioria não contemplam a realidade social, pois não apresentam os mecanismos para enfrentar de fato os problemas que

afetam grande parte da população, aquela enorme parcela que é forçada a viver à margem das leis urbanísticas. Essas pessoas buscam uma cidade ideal sem conflitos e terminam por vender uma ilusão, uma **quimera**\*. Por isso, os planos abrangentes muito contribuíram para a inoperância e o descrédito do planejamento urbano no País.

\***Quimera** – produto da  
imaginação, sem possi-  
bilidade de realizar-se;  
absurdo, fantasia, utopia.  
Fonte: Houaiss (2009).

Quanto ao processo de elaboração, os planos tradicionais são feitos por especialistas e apresentados na forma de documentos técnico-científicos. Podem envolver profissionais de múltiplas disciplinas, mas a coordenação, os prognósticos e as propostas ficam em geral a cargo de engenheiros e arquitetos. Muitas vezes a participação das equipes técnicas municipais se limita ao fornecimento de informações. A participação da sociedade, na melhor das hipóteses, se reduz a audiências públicas para apresentação das propostas.



## PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: CONTEÚDO E PROCESSO DE ELABORAÇÃO

O estudo que faremos nesta seção reflete o trabalho coletivo na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades sob a coordenação da professora e urbanista Raquel Rolnik.

O novo conceito de Plano Diretor teve início na década de 1990, simultaneamente à tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, quando algumas prefeituras elaboraram Planos Diretores, seguindo os princípios da Reforma Urbana, ou seja, com foco nos problemas estruturais da cidade: a segregação territorial, a degradação ambiental, o financiamento do desenvolvimento urbano.

Diante desse cenário houve grande resistência das elites às novas propostas contidas nesses planos, particularmente em relação aos instrumentos que vinculam o direito de construir à função social da cidade e da propriedade tais como o coeficiente básico de construção, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, o IPTU progressivo no tempo etc. Por meio de representantes – nas Câmaras de Vereadores, no Poder Judiciário, nos meios profissionais ou no Executivo – a elite econômica ligada ao setor imobiliário tentou (e ainda tenta) obstruir a aprovação desses planos ou então só aprová-los após fazer grandes modificações que desfiguraram a proposta original ou, ainda, se aprovados, engavetá-los logo após mudança de administração municipal.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, se fortaleceu o movimento a favor desses planos comprometidos com a implementação do Estatuto da Cidade. Expresso em uma campanha nacional conduzida pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das

Cidades que propôs e difundiu o Plano Diretor Participativo – PDT: Cidade de Todos. Esse Plano Diretor Participativo deveria se orientar por três eixos:

- ▶ **Inclusão territorial:** que busca assegurar aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança da posse da moradia.
- ▶ **Justiça social:** implica em uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano.
- ▶ **Gestão democrática:** propõe uma participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.

Contudo, é importante destacarmos que não se propunha um modelo. Os planos deveriam trabalhar em comum com esses eixos, porém refletindo a realidade de cada cidade.

Assim, o Plano Diretor deixa de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passa a ser um processo político, dinâmico e participativo, que mobiliza a sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. O processo de elaboração deve propiciar debates e negociações de natureza política entre interesses conflitantes, muitas vezes antagônicos como os do setor imobiliário, ambientalistas e movimentos populares. Deve ser conduzido pelo Poder Executivo articulado com a sociedade civil. Deixa de ser apenas um instrumento que regula o uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade.

Os estudos e as análises técnico-científicas informam, fundamentam e subsidiam o processo de decisões que é político. A metodologia proposta pelo Ministério das Cidades sugeria, conforme Quadro 6, as etapas, que deveriam ser conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município.

<b>Fase Preparatória</b>	Constituição do Núcleo Gestor (equipe coordenadora).
	Preparação (do processo técnico e participativo).
	Lançamento e divulgação.
	Capacitação (gestores, técnicos e sociedade civil).
<b>Elaboração do Plano</b>	Leitura Técnica e Comunitária (a cidade que temos).
	Formular a estratégia e definir os instrumentos (a cidade que queremos).
	Construir o Pacto e o Projeto de Lei (caminho para a cidade viável).
<b>Aprovação</b>	Discussão na Câmara Municipal (a cidade que podemos ter).
<b>Implementação</b>	Implementação de projetos e ações (a cidade em transformação).
<b>Gestão do Plano</b>	Monitoramento (por e para uma cidade melhor).

Quadro 6: Etapas da metodologia para elaborar o Plano Diretor

Fonte: Elaborado pela autora deste livro

A fase preparatória compreende a formação da equipe coordenadora, a organização interna da administração e das informações, a preparação do processo participativo com a produção de informações em linguagem acessível e finalmente a capacitação dos gestores, técnicos locais e cidadãos, para que todos possam entender e interferir nos processos de tomada de decisão.

A elaboração do plano propriamente dito compreende as seguintes etapas:

- **Leitura da Cidade:** ao contrário de um diagnóstico abrangente, “revelador” dos problemas, o PDP propõe uma leitura da cidade – simultaneamente técnica e comunitária – que permita compreender a dinâmica do município a partir de diversos olhares e análises da realidade: os seus conflitos e as suas potencialidades, as causas estruturais dos problemas prioritários; a estrutura fundiária e como as diversas forças atuam na produção, na reprodução e no consumo do espaço urbano. Busca também identificar os condicionantes de ordem administrativa, financeira, normativa que possam intervir nesse processo. A leitura participativa

é ocasião para que todos expressem suas visões, seus modos de pensar e para que proponham solução para os problemas detectados. Ela permite identificar os setores sociais potencialmente favoráveis ou opositores às mudanças. A leitura da cidade deve compreender a área urbana e a área rural, as tendências do seu desenvolvimento e as relações com as políticas e os processos de desenvolvimento da sua região e do País. Mas com o objetivo de entender seus processos internos, suas potencialidades e fragilidades, levando a propostas exequíveis no âmbito do município. E não a produção de um compêndio de análise científica, de urbanização contemporânea ou de desenvolvimento social e econômico regional.

- ▶ **Formular e pactuar propostas:** de nada adianta um Plano Diretor tratar de dezenas de aspectos e não ter capacidade para intervir sobre eles. Portanto, é importante trabalhar, desde a leitura da cidade com perspectiva estratégica: definir as questões cruciais que precisam ser enfrentadas, os temas relevantes para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. De um modo geral, as propostas dizem respeito às condições precárias de moradia e saneamento, às ocupações em áreas de preservação ambiental, à verticalização excessiva das áreas nobres das cidades, à expansão das periferias em áreas sem infraestrutura, à concentração de lotes vagos nas áreas centrais, à falta de capacidade técnica e financeira do município para enfrentar seus problemas. E também devem ser tema prioritário os traços que dão identidade ao município, seu potencial econômico, cultural ou ambiental. Por exemplo, na grande maioria dos nossos municípios a questão rural é central. Mas o plano não tratará de política agrária ou zoneamento rural, e sim restringirá a expansão do urbano sobre o rural, o impacto sobre o meio ambiente e irá propor estruturas de apoio

ao desenvolvimento das atividades e a prestação de serviços à população rural.

- ▶ **Definir estratégias e instrumentos:** para cada tema, prioritário deve-se considerar as características da cidade e os objetivos que se quer alcançar. As estratégias e os instrumentos são os caminhos e os meios para se assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município. Essa etapa é crucial. Ela define a linha básica do Plano Diretor: a cidade que se quer e os meios para alcançá-la. É aqui que se decide como interferir no mercado da terra, quais os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados, a localização das moradias da população de baixa renda ou como aproveitar de forma mais intensa as infraestruturas instaladas, como reabilitar e democratizar o uso das áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas. É recomendável que seja discutida e pactuada com a sociedade cada etapa: temas centrais, objetivos, estratégias e finalmente as propostas.
- ▶ **Definir e detalhar os instrumentos:** cada município deve escolher os instrumentos mais adequados para que a cidade atinja os objetivos propostos. Vimos que o Estatuto oferece mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território: instrumentos normativos, instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada e para fazer a gestão democrática do município. Se bem aplicados, darão ao município condições efetivas de controlar o uso do solo, interferir na redistribuição da riqueza gerada pela produção imobiliária e financiar o desenvolvimento proposto. Portanto, os instrumentos municipais de política econômica, tributária e financeira (IPTU, ISS, Leis Orçamentárias, Código Tributário) precisam se adequar aos objetivos do planejamento territorial. O que é bem

diferente de colocar no plano propostas de desenvolvimento econômico e social em questões que fogem da alçada do município.

- ▶ **Detalhar o sistema de gestão e planejamento do município:** finalmente, a lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para propiciar sua implementação, seu monitoramento, seus ajustes e sua futura revisão. O Conselho das Cidades recomenda a instituição do sistema municipal de desenvolvimento urbano constituído de conselho da cidade, fundo e conferências regulares.
- ▶ **Apresentar mecanismos que possibilitem sua aplicação imediata:** após sua aprovação em forma de lei, nos quais deve estar definido como cada segmento deve se comportar para atingir os objetivos e as metas traçadas.

Todas essas etapas estão interligadas propiciando que o plano expresse o pacto da sociedade sobre o projeto de desenvolvimento do município a fim de que a cidade e cada parte do seu território cumpra a sua função social em benefício de todos.

# A AÇÃO NACIONAL DE APOIO AOS MUNICÍPIOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS PARTICIPATIVOS

Apesar do alto índice de urbanização, 82% da população vive nas áreas urbanas dos municípios, o Brasil chegou ao Século XXI sem uma política nacional para as suas cidades. Em 2003, no primeiro dia do governo do presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades com a missão de construir essa política de forma federativa e participativa, articulando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil. No mesmo ano, foi realizada a I Conferência das Cidades, que mobilizou 320 mil pessoas de 3.457 municípios e elegeu 2.510 delegados e o primeiro Conselho das Cidades, o [ConCidades](#). Integram o Ministério os setores de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e ordenamento territorial com o objetivo de assegurar a todos o direito à cidade.



## Saiba mais

## ConCidades

Este órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades foi criado em 2004 com a finalidade de estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e para acompanhar a sua execução. O ConCidades é, portanto, uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades. Fonte: Ministério... (2008).

O desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto, ficou a cargo da nova Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Ou seja, coube à SNPU fazer chegar aos municípios – gestores e sociedade organizada – o conhecimento do Estatuto e do Plano Diretor; e a sua potencialidade como instrumento de construção de novas práticas, democráticas e participativas, de planejamento e gestão do território.

Apesar de ter sido estabelecida na I Conferência das Cidades, as diretrizes para enfrentar esse desafio foram grandes. A maioria dos municípios, que tinha a obrigação de elaborar os planos até dezembro de 2006, desconhecia o Estatuto e não possuía a prática de planejamento e gestão territorial, muito menos participativo. Em muitos deles, somava-se a falta de informações sobre a realidade local e a fragilidade das equipes técnicas. Como complicador, o conteúdo do Estatuto da Cidade é complexo, inovador e introduzia temas polêmicos na dinâmica das cidades. Os seus instrumentos tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas que dificultavam a sua compreensão pelos técnicos municipais, pelos profissionais da área e pelos cidadãos.


Outro desafio foi vencer a descrença generalizada nos efeitos do planejamento, pela tradicional desconexão entre a cidade planejada e a cidade real, entre os planos e a prática cotidiana das prefeituras. E, principalmente, preparar as prefeituras para tratar os interesses conflitantes e enfrentar a resistência dos setores tradicionalmente beneficiados por nosso modelo excludente de urbanização.

## **Campanha – Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos**

Frente aos desafios de estruturar nacionalmente o planejamento territorial, a equipe do Ministério se coloca diante de algumas questões: como transformar a obrigatoriedade determinada pelo Estatuto em oportunidade de construir cidades mais justas, democráticas, com melhor qualidade de vida para todos? Como fazer chegar o conhecimento desses novos instrumentos para que fossem compreendidos e debatidos pelos diversos segmentos da cidade? Como tornar os processos de elaboração dos planos em arenas democráticas que possibilitem a negociação e a pactuação de projetos de cidade e desenvolvimento urbano? Como chegar a cada município respeitando sua diversidade e sua competência de ordenamento do seu território delegada pela Constituição?



Houve a preocupação de evitar o que ocorreu na década de 1970, no período do **SERFHAU**, em que a obrigatoriedade de ter planos para se obter recursos federais se transformou em um festival de planos diretores elaborados por atacado e vendidos por consultores a administradores inexperientes ou coniventes. Mesmo os planos seriamente elaborados se limitavam a estabelecer padrões de uso e ocupação do solo para uma cidade tecnicamente ideal, não enfrentando os reais problemas das nossas cidades: a irregularidade, a desigualdade e a insustentabilidade.




Órgão que definiu o modelo e financiou com os recursos do BNH a elaboração de planos diretores municipais.

Considerando a data limite de outubro de 2006, houve pouco mais de dois anos para passar todo o conteúdo e para cada município elaborar o plano participativo. Foi preciso mobilizar todas as forças do País comprometidas com os princípios da reforma urbana e sensibilizar as instituições de todos os Estados que atuam junto aos municípios, aos seus gestores e à sociedade civil organizada. Duas estratégias foram adotadas. A primeira, oferecia apoio técnico e financeiro para a elaboração dos planos diretores: no período 2003-2006 foram investidos, em 550 municípios, 60 milhões de reais, oriundos da integração de recursos de diversos órgãos do Governo Federal, vinculados aos Ministérios das Cidades, da Cultura, do Turismo, da Ciência e Tecnologia e da Integração Nacional.

A segunda estratégia – a de difusão da nova concepção de Plano Diretor Participativo – se concretizou em diversas atividades:

- ▶ produção de referência metodológica;
- ▶ formação de um Cadastro de Profissionais, de todos os Estados, com experiência na capacitação e na elaboração de planejamento participativo;
- ▶ construção de Banco de Experiências de processos de elaboração do plano;
- ▶ alimentação da Rede do Plano Diretor, que alcançou mais de 20 mil endereços eletrônicos para troca de informações e discussão do que estava ocorrendo no País;
- ▶ construção da página virtual da campanha;



O Ministério das Cidades disponibiliza os diversos documentos da Campanha Plano Diretor Participativo. Veja mais acessando <<http://tinyurl.com/27oyeqx>>.

- ▶ produção do Kit do Plano Diretor Participativo, um conjunto de materiais didáticos (livro, vídeos, cartilhas, cartazes e folhetos, spots de rádio e tevê); e
- ▶ realização de centenas de oficinas de sensibilização e capacitação.

Esse conjunto de atividades de difusão recebeu o nome de Campanha Nacional – Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos. O ConCidades emitiu três Resoluções (n. 15 de 2004 e ns. 25 e 34 de 2005), instituindo a campanha e estabelecendo diretrizes sobre o processo participativo e o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Produzidos os materiais de apoio à sensibilização e à capacitação dos municípios foi constituída uma coordenação nacional com representantes do ConCidades, de órgãos federais e de núcleos estaduais formados de entidades públicas e da sociedade civil, com capilaridade ou conhecimento do tema para chegar a cada município do Estado.

A campanha teve como público-alvo os agentes multiplicadores dos núcleos estaduais e os 1.683 municípios obrigatórios (gestores e técnicos municipais, vereadores e lideranças sociais). A composição dos núcleos refletiu a capacidade de articulação e organização em cada Estado.

Em menos de dois anos de campanha, foram realizadas 387 oficinas que sensibilizaram mais de 21 mil pessoas de 1.349 municípios. As primeiras 45 oficinas foram realizadas pelo Ministério das Cidades para a formação de multiplicadores. As demais foram realizadas diretamente pelos núcleos, muitos dos quais produziram materiais pedagógicos e de comunicação específicos para a sua região. Foi intensa a adesão e a participação dos segmentos relacionados à reforma urbana, à campanha e aos processos de elaboração dos planos. Os movimentos populares por moradia integraram a coordenação nacional e a maioria dos núcleos estaduais e estiveram à frente da construção das Resoluções do ConCidades. Alguns participaram ativamente da elaboração dos planos municipais ou em ações para assegurar a participação popular e o conteúdo redistributivo no Plano Diretor.

## Panorama dos Planos Diretores Municipais no Brasil

Como resultado surpreendente, até fevereiro de 2007, em quase 89% dos municípios obrigatórios os planos já haviam sido aprovados ou estavam nas Câmaras Municipais ou em fase de elaboração ou revisão. Esse resultado foi obtido em pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) juntamente com o Ministério das Cidades, em 1.553 dos municípios obrigatórios identificando os processos e os conteúdos dos planos realizados.

O Quadro 7, a seguir, dá uma ideia da dimensão do esforço nacional – técnico, político e social – empreendido nessas centenas de municípios de todas as regiões.

REGIÃO	PLANOS APROVADOS OU EM TRAMITAÇÃO NAS CÂMARAS		PLANOS EM ELABORAÇÃO		NÃO ESTÁ FAZENDO PLANO DIRETOR		TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS	
<b>Norte</b>	86	74%	23	20%	7	6%	116	8%
<b>Nordeste</b>	287	57%	165	33%	48	10%	500	35%
<b>Centro-Oeste</b>	50	56%	31	34%	9	10%	90	6%
<b>Sudeste</b>	315	73%	96	22%	20	5%	431	30%
<b>Sul</b>	170	56%	112	37%	23	7%	305	21%
<b>Total Brasil</b>	908	63%	427	30%	107	7%	1442*	100%

\* Total de municípios pesquisados que forneceram informações

Quadro 7: Estágio da elaboração dos planos diretores dos municípios


Fonte: Adaptado de Brasil (2007)

Quanto ao processo de elaboração, uma pesquisa anterior (outubro 2006) feita junto a representantes das Prefeituras, das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil revelou que 26,7 % dos planos foram considerados processos participativos, 37,26% não participativos e em 36,5% dos municípios as avaliações dos entrevistados foram divergentes.

Por se tratar de um processo recente, ainda não encontramos uma avaliação do conteúdo desses planos e muito menos da sua

potencialidade de sair do papel. Muito menos é possível identificarmos quantos e quais terão algum impacto na transformação das nossas cidades, no padrão de planejamento e gestão e, principalmente, na reversão do quadro de desigualdade territorial e de insustentabilidade ambiental, social e econômica.

Acompanhar esse processo é meta das entidades que constituem o Fórum Nacional da Reforma Urbana e um bom tema para pesquisadores e estudiosos das cidades e da inclusão social. Para isso, foi constituída, em dezembro de 2007, uma Rede de Avaliação e

 **Saiba mais** **Planos Diretores Participativos**

Foi nomeada uma Rede de Planos Diretores, essa rede abrange 26 Estados e o Distrito Federal, tem mais de 300 pesquisadores envolvidos em todo território nacional, especialistas na temática da política urbana e sua capilaridade regional e distribuição territorial. É composta por Universidades, Institutos de Pesquisa, ONGs, Movimentos Populares e representantes do Poder Público. Fonte: Observatório...(2008).

Capacitação para a Implementação dos [Planos Diretores Participativos](#) com foco no acesso a terra urbanizada e bem localizada para todos. Visa ainda à capacitação de agentes do Poder Público e da sociedade civil para a implementação dos planos e do fortalecimento da gestão municipal participativa. A rede está realizando uma pesquisa qualitativa do conteúdo de 526 planos aprovados, seu potencial de aplicabilidade dos planos e o sistema de gestão proposto. E uma análise da situação de cada estado brasileiro.

A pesquisa é financiada pelo Ministério das Cidades, coordenada pelo Observatório das Metrópoles (rede estruturada em 13 regiões metropolitanas) e tem a supervisão do Conselho das Cidades. Mas a pesquisa não poderá avaliar a qualidade e a consistência do processo participativo na elaboração, na implementação e na gestão do plano. Essa tarefa cabe aos pesquisadores, promotores e ativistas locais ao longo dos processos.

*Perceba que o planejamento voltou à pauta das administrações caracterizando um grande avanço, você concorda?*

Cresce a participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão. Cada vez mais o modelo contido nos planos tradicionais, cuja maior característica é a de reforçar a dualidade e a injustiça na

distribuição do território das cidades, se torna obsoleto e superado. Cresce o consenso pelo abandono do Zoneamento como instrumento autônomo e suficiente para a regulação urbanística.

As facções da classe dominante brasileira, com interesses mais ligados à produção do espaço e que governam nossas cidades, ainda acreditam nessa ideia, mas estão no seguinte dilema: não há condições e interesse de fazer planos que atendam às necessidades da maioria da população e, por outro lado, a politização da sociedade não lhes dá condições de fazer planos que revelem suas reais propostas. A tendência desse setor é, como vimos, evitar ou postergar a elaboração ou a aprovação de planos. (VILLAÇA, 2005)

Outros elementos têm mostrado a imensidão dos riscos e a precariedade das novas conquistas: a dificuldade da população em compreender e se apropriar das novas regras explícitas e implícitas a rapidez dos poderosos no mercado imobiliário em reagir a essas regras, além do aumento das desigualdades sociais por questões que fogem da alçada do município.

# AVALIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PLANO DIRETOR

Como vimos, a grande maioria dos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes ou integrantes das regiões metropolitanas já elaborou ou revisou recentemente seus Planos Diretores. Nesses municípios, estão concentradas a maior parte da população e os grandes problemas brasileiros. Eles têm pela frente o grande desafio de transformar a lei aprovada em ações concretas, em cidades inclusivas e democráticas. Essa transformação dependerá fundamentalmente do conteúdo da lei, da vontade política e da reorganização interna da administração para sua aplicação e gestão.

Queremos com essas proposições instigá-lo a avaliar o Plano Diretor do seu município quanto ao potencial de aplicação imediata, para que você possa identificar seus limites e apontar as condições mínimas de reorganização da Prefeitura que propiciem uma gestão integrada e participativa do plano.


## Avaliação do Plano Diretor Aprovado

O primeiro passo na avaliação é sabermos se o Plano Diretor foi elaborado e está aprovado, segundo as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, tanto em relação ao processo participativo de elaboração, quanto ao seu conteúdo.

O segundo passo é verificar se o plano identificou, definiu as estratégias e os meios para enfrentar os problemas estruturais da cidade e suas causas. A que setores da sociedade ele atende?

Ele detalhou os instrumentos para sua aplicação imediata ou se limita às grandes diretrizes? Ele estabelece como será sua aplicação e gestão?

Essa análise é importante porque muitos dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade – que possibilitam que a cidade e a propriedade cumpram sua função social – só podem ser aplicados se estiverem descritos e delimitados no Plano Diretor. É também importante analisar se há coerência entre os objetivos, as estratégias e os instrumentos previstos para alcançá-los. É um respaldo legal indispensável para a concretização dos objetivos, pois é o que possibilita transformar o Plano Diretor em cidade.



Para entender melhor essa análise, leia *Os vereadores no processo de elaboração de planos diretores participativos*.

A análise do conteúdo do plano pode resultar em quatro situações:

- ▶ o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano;
- ▶ o plano não contempla as diretrizes do Estatuto da Cidade;
- ▶ o município elaborou o Plano, mas ele depende, para sua aplicação, de detalhamento em outras leis ou da regulamentação dos instrumentos; e
- ▶ o plano é autoaplicável.

Apenas os planos autoaplicáveis, ou seja, aqueles que detalham os instrumentos e as regras de uso e ocupação do solo e que definem investimentos podem ser implementados imediatamente. Os demais exigirão para sua complementação ou transformação um grande esforço da sociedade local, particularmente dos setores comprometidos com a reforma urbana. Assim:

- ▶ Se o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano, a grande tarefa é mobilizar forças, dentro e fora da administração municipal, para incluir no seu texto os instrumentos da forma mais completa possível para que o plano se torne autoaplicável logo após sua aprovação.
- ▶ Se o plano já foi aprovado, mas não atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, é preciso iniciar o processo de revisão e elaborar um novo projeto substitutivo.
- ▶ Se o plano já foi aprovado e está incompleto, é necessário elaborar a regulamentação complementar necessária.

ria para que ele se torne aplicável e começar a preparar emendas substitutivas para os instrumentos indispensáveis que não foram contemplados. Precisamos observar, também, a prioridade e a oportunidade política de apresentar essas emendas, para não correr o risco de perder conquistas já alcançadas. De toda forma, o início da implementação do plano deve ocorrer pelos instrumentos já regulamentados.

- Se o plano é autoaplicável, está pronto para iniciar o processo de implementação.

## **Reorganização da Prefeitura para a Gestão Integrada e Participativa do Território e do Plano Diretor**

Mesmo no caso dos planos autoaplicáveis, o desafio é tirá-lo do papel, transformar boas intenções em cidades melhores. A eficácia do plano dependerá, especialmente, da atitude e do compromisso da administração pública, para que sua operacionalização se faça no respeito às diretrizes e às ações acordadas. E, é claro, da vigilância da sociedade local.

Essa tarefa é facilitada se for implantado no município um processo democrático de planejamento urbano e gestão, fortalecido ou iniciado na elaboração do Plano Diretor. Alguns planos já estabelecem as normas e as condições de sua gestão relativas à representação dos vários setores do Poder Público e da sociedade civil; à produção e disseminação de informações; às instâncias de discussão e decisão; e até à organização administrativa da Prefeitura.

Como vimos, tradicionalmente, nossas administrações são marcadas pelo centralismo das decisões que funcionam como margem de manobra e poder, e pela submissão ou adesão ao poder econômico local (elite econômica, proprietários e empreendedores imobiliários, empresários do setor de infraestrutura urbana e transporte, detentores



dos meios de comunicação), que se beneficia das ações, das leis e dos investimentos públicos e ocupa, por meio de seus quadros, funções permanentes e estratégicas na burocracia das administrações.

---

A partir da Constituição de 1988 foram grandes as mudanças introduzidas no cotidiano dos municípios, pois eles passaram a ter mais autonomia e também mais despesas, e isso, por consequência, implicou em prestações de serviços que antes eram exercidas pelos governos estaduais e Federal.

---

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um novo código de conduta do administrador público e, juntamente com o Estatuto da Cidade, tornou o controle social requisito obrigatório no planejamento e nas Leis Orçamentárias trazendo o desafio de democratizar a gestão pública. Por outro lado, a democratização do País também fortaleceu a organização dos moradores de vilas e favelas que passaram a exigir o reconhecimento dos direitos à permanência e à posse das áreas ocupadas e também o acesso às novas moradias, ao saneamento, ao transporte público.

Desde os anos de 1990, algumas administrações vêm implantando sistemas eficientes e democráticos de gestão que incluem planejamento e inversão de prioridades na arrecadação e no gasto do dinheiro público, conseguindo melhorar significativamente a qualidade de vida dos seus moradores. Mas na grande maioria dos municípios o que encontramos é uma estrutura administrativa frágil, com carência de recursos humanos e materiais, incapaz de dar respostas aos problemas locais e até mesmo de ter acesso aos programas e às ações de outras esferas de governo.

Portanto, a implementação do plano dependerá fundamentalmente da capacidade e do compromisso da administração local. Mas também da capacidade de articulação e atuação dos setores da sociedade favoráveis ou contrários às mudanças. Quanto mais o plano for comprometido com a reforma urbana e com a gestão democrática, mais encontrará resistências e exigirá modificações profundas nos

procedimentos internos e na superação da fragilidade administrativa, na priorização de gastos e na articulação das ações setoriais.

*Como o aparelho administrativo não é monolítico, é preciso identificar os espaços, mesmo limitados, abertos a práticas democráticas, e buscar na estrutura administrativa servidores capazes e cientes de seu papel social. Mas como conseguir esse engajamento?*

Os processos de capacitação da equipe interna para a implementação do plano podem contribuir para romper com a visão tecnocrática e incorporar a visão política da reforma urbana. Contudo, precisamos ter claro que o plano não será implementado se ficar sob a responsabilidade de uma equipe técnica, por mais competente e comprometida que ela seja, pois é necessário que o plano se torne ação de governo e que o projeto seja acompanhado permanentemente pela sociedade organizada e pelos operadores de direito.

Assim, o trabalho começa pela organização e distribuição de responsabilidades na sua implementação, a saber:

- ▶ **Definição do órgão e equipe de coordenação:** definir os responsáveis político e técnico, a participação de servidores de diferentes áreas (que farão a ponte com as políticas e ações setoriais), a equipe responsável por operacionalizar o Plano Diretor dentro da Prefeitura, a equipe de avaliação da implementação na comunidade. Se for necessário, faz-se a contratação por tempo determinado, de especialista, de preferência que tenha participado da equipe que elaborou o plano. Deve-se exigir no contrato a transferência de conhecimento para a equipe local.
- ▶ **Articulação das ações no território:** as áreas da cidade com carências de infraestrutura e serviços são as mesmas onde se concentram as mais baixas rendas,

a submoradia, os maiores problemas sociais. Uma das contribuições do Plano Diretor, além de pautar o processo de planejamento urbano e introduzir os princípios da função social da cidade e da propriedade, é fornecer um suporte facilitador à articulação de ações e, portanto, uma oportunidade de otimizar recursos, ampliando a eficácia da administração. A ação integrada também facilita a compreensão dos cidadãos sobre o papel do Poder Público e sobre a produção do espaço urbano, capacitando-os para avaliar e controlar o cumprimento do plano e das políticas.

- **Montagem ou atualização do sistema de informações:** qualquer processo de implantação e acompanhamento de políticas exige informações atualizadas e confiáveis, por mais simples que seja a forma como estão organizadas. O primeiro passo é sistematizar as informações existentes (cadastros municipais, outros bancos de dados e mapas). O ideal é dotar a Prefeitura de um cadastro multifinalitário e georeferenciado que integre as informações sobre a estrutura fundiária, as ações realizadas, a arrecadação fiscal etc. Um sistema que facilite a atualização do IPTU, a identificação de áreas vazias para implantação de ZEIS ou para equipamentos públicos, que permita acompanhar as mudanças nos usos e nas ocupações dos imóveis, ou seja, acompanhar a dinâmica urbana e sua compatibilidade com as políticas traçadas.

Esse conjunto de dados alimentará o segundo passo que é a produção de análises e resultados do monitoramento do plano e do Orçamento Municipal para subsidiar o processo coletivo de avaliação e correção de rumos. Para facilitar o acompanhamento pelos conselhos e pela comunidade em geral, é interessante que as informações sejam organizadas pelos temas prioritários definidos no plano e também sejam sistematizadas para cada parte do município. Para sedimentar a noção de planejamento e continuidade, essas informações deverão ser produzidas com regularidade e em linguagem acessível, ao mesmo


tempo sem perder o conteúdo necessário para uma tomada de decisão consciente. Dependendo das características do município, cada um tem seus próprios caminhos para a divulgação das informações, da mídia alternativa aos grandes meios de comunicação. E particularmente por meio dos canais institucionais de participação.

- **Articulação com o orçamento municipal:** as ações se viabilizam, se estão previstas no Orçamento, no equilíbrio entre receitas e despesas. A elaboração e execução do orçamento deverão expressar as decisões contidas no Plano Diretor e é condição para programar sua implementação. Devemos também analisar se os recursos demandados pelo plano levaram em consideração a capacidade do município (a arrecadação municipal, a indicação de outras fontes de recursos para sua efetivação, seu escalonamento no tempo segundo as prioridades).

É interessante lembrar que, se por um lado o Plano Diretor gera despesas, por outro pode gerar receitas oriundas dos serviços prestados, da gestão da valorização imobiliária e do **combate à especulação imobiliária**. Como vimos, são diversos os instrumentos para o cumprimento da diretriz de justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tais como: o IPTU geral e o Progressivo no Tempo, as Operações Urbanas, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e a Contribuição de Melhoria.

Para que o orçamento se torne instrumento de implementação do plano, é necessário abrir a “caixa-preta”, ou seja, é indispensável explicitar a todos o seu conteúdo, mudar a sua estrutura (classificar as despesas segundo os programas e as ações priorizados no plano); mencionar nas receitas os recursos oriundos dos novos instrumentos; criar rubricas relativas aos fundos de habitação ou de desenvolvimento urbano, se estes foram criados no município.

No Orçamento Municipal, é preciso tomar cuidado ainda para que os demais investimentos do governo estejam em consonância com o Plano Diretor, por exemplo, se nele está delimitada uma área para



Esse é um dos pontos básicos a serem trabalhados na gestão de todo e qualquer plano.

preservação, não pode haver previsão de recursos para abertura de via ou atividade que induzam o adensamento na área.

## **A Regulamentação dos Instrumentos e/ou a Revisão da Legislação Urbanística**

No caso ideal dos Planos Diretores autoaplicáveis, os temas conflitantes da cidade já foram tratados e pactuados e já contêm as regras e os instrumentos de política urbana para sua aplicação. Isto é, já definem usos e tamanhos de lotes, delimitam as ZEIS, estabelecem as regras para cobrança do IPTU Progressivo, do Solo Criado, etc. Nesse caso, a regulamentação complementar tende a ser desenvolvida sem grandes embates.

Contudo, a grande maioria dos Planos Diretores infelizmente não é autoaplicável, deixando para a legislação complementar as questões mais polêmicas, tais como a definição do uso e da ocupação do solo e a regulamentação dos loteamentos e dos instrumentos de política urbana. Por razões diversas, como exiguidade de tempo, falta de informações suficientes, falta de acordo na construção do pacto ou temor de contrariar os grandes interesses fundiários do município.

Nesses casos, o processo de regulamentação deve estabelecer o momento para se enfrentar e pactuar os grandes temas da função social da cidade e da propriedade. E deve dar continuidade ao processo participativo de elaboração do Plano Diretor, com discussões nas escalas do município, regional e local. Logo, é necessário estar atento para que o processo de produção da legislação complementar não torne inócuos os princípios ou as diretrizes do Plano Diretor, especialmente naqueles aspectos que promovam a efetiva função social da cidade ou da propriedade.

Diante dessa realidade, existe uma grande tendência de voltar à prática tradicional das leis de parcelamento e zoneamento, com seus índices de aproveitamento e taxas de ocupação propostos como “assunto técnico” para uma cidade ideal, que só atendem e protegem

pequena parcela da cidade e as estratégias de mercado dos grandes investidores imobiliários.

Portanto, a proposta é priorizar as ações estratégicas definidas no plano concentrando a regulamentação nos instrumentos mais apropriados para a concretização dos objetivos. Por exemplo, regulamentar ou detalhar o que falta para implementar as ZEIS, definir os terrenos e as condições onde incidirá edificação e urbanização compulsórias ou o direito de preferência.

A legislação complementar também precisa ser simplificada, pois não pode existir participação efetiva da população na elaboração e implementação de normas urbanas se elas forem de grande complexidade técnica, de difícil compreensão e de desnecessários caminhos burocráticos.

A produção dos planos setoriais, especialmente o de habitação, saneamento e mobilidade, pode ser uma boa oportunidade para complementar o Plano Diretor e implementar a inclusão territorial.

Paralelo e complementar à regulamentação são importantes à capacitação dos profissionais para as novas regras e a promoção de programa de “assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, conforme determinam o Estatuto da Cidade e a Lei n. 11.888/08.

## **O Sistema de Gestão Participativa do Plano Diretor**

A implementação do plano decorre de várias administrações e, portanto, deve ter no seu horizonte a continuidade administrativa. Não pode prescindir do engajamento de quadros permanentes da administração e principalmente da mobilização e acompanhamento permanente da sociedade civil, particularmente os setores comprometidos com a inclusão territorial dos mais pobres. Segundo o Estatuto, os planos diretores devem ser revistos, no máximo, a cada 10 anos.

A gestão do plano se funde com a gestão da cidade. O ConCidades recomenda a instituição de Conselho da Cidade (ou outro conselho municipal de política urbana) e das Conferências Municipais, como os principais canais de deliberação sobre a política

urbana e de monitoramento do Plano Diretor. Os conselhos são também espaços políticos para tratar de questões que transcendem o município, tais como questões metropolitanas, regionais, de políticas estaduais e federais que afetam o município. O bom funcionamento dos conselhos depende da representatividade dos seus componentes, de regras claras de deliberação, de estrutura de funcionamento e, como vimos, do acesso regular a informações confiáveis, atualizadas e em linguagem acessível.

No entanto, as [conferências](#) são os momentos de maior mobilização da sociedade e do governo para discutir os temas de maior repercussão no desenvolvimento do território e para discutir a revisão do plano. Por exemplo, o Plano Diretor de Belo Horizonte, de 1996, estabeleceu seu sistema de gestão e revisão. Desde então, a cada quatro anos, são realizadas conferências municipais (precedidas de pré-conferências regionais e temáticas) que avaliam e atualizam o plano.

Nos grandes municípios, as conferências exigem longa preparação com regras claras de representação e participação, estrutura, produção de material de divulgação e informação prévia. E a condução política daqueles com poder decisório sobre o tema. É também imprescindível a continuação do processo de capacitação de atores locais, particularmente os conselheiros e delegados do orçamento participativo, para alimentar os processos de conhecimento, análise e, principalmente, de deliberação.



#### Saiba mais

#### Conferências

Foi tema da III Conferência das Cidades e foi objeto de discussão da IV Conferência das Cidades, realizada em setembro 2009 a abril 2010, a criação do Sistema Nacional das Cidades constituído de Conselhos das Cidades no âmbito nacional, estadual e municipal e de um fundo nacional que integraria as políticas de habitação, saneamento, mobilidade e ordenamento territorial. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.

*Não basta apenas implementar e aprovar um plano, é necessário acompanhá-lo, certo? Mas como fazer?*

O monitoramento ocorre em duas dimensões: por um lado, acompanhar o cumprimento das determinações do plano e do orçamento anual (ações, prazos, prioridades). Por outro lado, acompanhar o impacto do plano na dinâmica de desenvolvimento da cidade e no

alcance dos seus objetivos, para subsidiar a sua revisão e a elaboração dos Planos Plurianuais.

Um processo de gestão democrática partilhada entre Poder Público e sociedade civil, com fóruns regulares de discussão e decisão, alavanca a implementação do Plano Diretor e fortalece as posições progressistas no governo e na sociedade. No caso de omissão do Poder Público, a sociedade pode apresentar Projeto de [Lei de Iniciativa Popular](#) também para a elaboração ou revisão do Plano Diretor e outros programas e projetos de desenvolvimento urbano.



### **Saiba mais**

#### **Lei de Iniciativa Popular**

Consiste na apresentação de um abaixo-assinado à Câmara Municipal, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional e de pelo menos 5% do eleitorado municipal como condição para viabilizar a iniciativa. A Lei Orgânica de cada município é que mantém ou amplia ainda mais esse quórum. Fonte: Elaborado pela autora deste livro.



Dessa maneira, podemos afirmar que, assim como elaborar e aprovar planos incluídos é difícil, transformá-los em cidades concretas é um desafio ainda maior. Requer investimentos consideráveis para resgatar a dívida social e melhorar a qualidade de moradia da população com baixíssima capacidade de retorno. Requer principalmente romper com a máquina de exclusão territorial que historicamente concentra renda e poder em nossa sociedade. Romper por meio de mecanismos que assegurem o acesso à terra legal e formal aos mais pobres, que possibilitem a recuperação e a redistribuição da valorização da terra, além de uma gestão efetivamente democrática.

Como aponta Rolnik (2010), não está em jogo apenas a troca dos parâmetros de regulação urbanística, mas a própria redefinição dos papéis e campos de atuação dos diferentes atores envolvidos, ou seja, o processo deve ser vivido não como mudança de parâmetro técnico ou troca no grupo de poder, mas como transformação social.



## Complementando

Chegamos ao final desta disciplina sem a pretensão de esgotar os assuntos abordados, portanto, recomendamos aos que desejam aprofundar-se nos temas tratados que façam as leituras a seguir:

-  *Mudar a Cidade* – de Marcelo Lopes de Souza. Essa obra identifica nove tipos de planejamento urbano a partir dos seguintes parâmetros: ideia força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinariedade, permeabilidade frente à realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude frente ao mercado e referencial político pedagógico.
-  *Guia para elaboração dos Planos Diretores Participativos* – de Raquel Rolnik e Otilie Pinheiro.

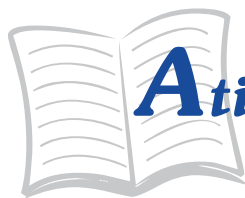
# Resumindo



Nesta Unidade, respondemos às questões: o que é e para que serve o Plano Diretor? Como concretizá-lo? Inicialmente, apresentamos os conceitos e comparamos as principais concepções ideológicas em vigor no Brasil. Discutimos o potencial do Plano Diretor como o indutor e o instrumento do processo de planejamento e gestão municipal.

Você conheceu também a metodologia do Plano Diretor Participativo e a estratégia da ação nacional conduzida pelo Ministério das Cidades, disseminada por centenas de multiplicadores para apoiar os municípios na missão de elaborar os seus planos, além do resultado positivo e surpreendente dessa ação. No item seguinte, instrumentalizamos os passos necessários para avaliar o Plano Diretor aprovado do seu município quanto ao seu conteúdo e ao seu potencial de sair do papel.

Por fim, refletimos sobre os desafios e principalmente sobre os procedimentos necessários para concretizar um novo modelo de gestão, que implicará em mudanças de procedimentos internos na Prefeitura e em uma nova relação governo e sociedade para avaliar, monitorar e propor correções no plano e nos rumos do município.



## Atividades de aprendizagem

As atividades, a seguir, fazem parte do processo de aquisição do conhecimento, portanto, procure responder a todas e, em caso de dúvida, faça uma releitura atenciosa. Caso seja necessário, consulte o seu tutor.

1. Escolha um município que tenha o Plano Diretor aprovado depois de 2000. Busque na Câmara de Vereadores ou na Prefeitura o texto da Lei do Plano Diretor. À medida que for estudando cada uma das etapas descritas, você deverá analisar essa Lei e responder às questões formuladas ao final de cada item.
  - a) Quais os principais problemas do município identificados no Plano Diretor?
  - b) O Plano Diretor permite identificar as maiores potencialidades e especificidades do município? Se sim, quais são elas?
  - c) Para cada um dos problemas da questão anterior, identifique as Diretrizes e as Estratégias propostas no Plano para solucionar o problema.
2. Preencha os quadros a seguir, a partir da análise da lei, para avaliar a coerência do Plano Diretor com as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade.

- a) O Plano Diretor contém diretrizes, estratégias e instrumentos relativos ao ordenamento do território e ao eixo Justiça Social expressos nos itens a seguir:

	SIM	NÃO	TRANSCREVA A DIRETRIZ QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
Garantia do acesso à terra urbana e à moradia			
Ordenação e o controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos			
Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização			
Regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda			
Cumprimento da função social da cidade e da propriedade			
Priorização de investimentos no atendimento às áreas ocupadas por população de baixa renda			
Outro (citar)			

- b) O Plano Diretor contém estratégias, metas e programas que buscam assegurar à população de baixa renda o acesso a terra e à moradia, atendendo ao eixo inclusão social, tais como:

	ESTÁ DESCRITO NO PLANO?		TRANSCREVA O ITEM DA LEI QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
	SIM	NÃO	
O Plano contém diretrizes, estratégias e programas para a política habitacional?			
Prevê a elaboração de um plano municipal de habitação?			
Propõe a criação de programas habitacionais específicos para a população de baixa renda?			
Cria Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social?			
Possui propostas específicas para cooperativas habitacionais populares?			
Regulamenta a Concessão de Uso especial para Fins de Moradia?			
Institui algum fundo específico de habitação de interesse social ou de desenvolvimento urbano (também destinado à habitação) com previsão de fontes e destinação dos recursos?			
Prevê mecanismos de controle social da política habitacional?			
Outro (citar)			

- c) Quais destes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o ordenamento do desenvolvimento urbano estão previstos no Plano Diretor?

INSTRUMENTO	ESTÁ DESCRITO NO PLANO		DEFINE REGRAS PARA A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO?	DEFINE EM QUE LOCAIS DA CIDADE ELE SERÁ APLICADO?	DEFINE OS DESTINOS DOS RECURSOS ARRECADADOS NA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO? QUAIS?
	SIM	NÃO			
Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsório					
IPTU Progressivo no Tempo					
Outorga Onerosa do Direito de Construir					
Outorga Onerosa de Alteração de Uso					
Operação Interligada					
Operação Urbana Consorciada					
Transferência do Direito de Construir					
Estudo de Impacto de Vizinhança					
Zonas (Áreas) Especiais de Interesse Social					
Direito de Superfície					
Direito de Preempção					

- Identifique no Plano Diretor do município quais instrumentos de gestão participativa ele contempla.
- Pesquise, com a equipe coordenadora do Plano Diretor, como foi o processo de elaboração do Plano e compare com as recomendações contidas na Resolução Recomendada n. 25, de 2005 do Conselho das Cidades sobre o processo participativo de elaboração do Plano Diretor.
- Na sua avaliação, em qual das quatro situações descritas anteriormente se encontra o Plano Diretor do seu município? Justifique sua resposta.

6. Pesquise no Plano Diretor do seu município se ele contém diretrizes para a reorganização administrativa e para implantar o sistema de gestão participativa e, em seguida, preencha o quadro:

	ESTÁ DESCRITO NO PLANO?		TRANSCREVA O ITEM DA LEI QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
	SIM	NÃO	
O Plano Diretor estabelece o Sistema de Gestão Democrática?			
Trata da estrutura institucional da Prefeitura responsável pelo planejamento e pela gestão territorial?			
Define os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial no município e suas respectivas atribuições?			
Prevê algum mecanismo de articulação entre as ações dos diferentes órgãos municipais responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial? Qual(is)?			
Institui o conselho das cidades ou outros conselhos ligados à política urbana, como o conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, de transporte, de saneamento ambiental?			
Qual é o percentual de representantes do Poder Público e da sociedade em cada conselho ligado à política urbana?			
Prevê outros instrumentos de gestão participativa, tais como audiências públicas, plebiscito e referendo popular, consultas públicas, conferências etc.?			
O Plano Diretor define como deverá ser feita a sua revisão? Quais são as definições?			
O Plano Diretor estabelece critérios para a definição de obras a partir da capacidade financeira do município? Quais?			
O Plano Diretor prevê alguma forma de monitoramento das ações e dos processos de planejamento e gestão territorial, em especial da implementação das suas propostas?			
O Plano Diretor prevê a elaboração ou revisão do código tributário municipal?			

7. Considerando o que estudamos nesta Unidade, investigue na Prefeitura do seu município se e como ela está se organizando para cumprir

essa tarefa de implementar o Plano Diretor. Compare a estrutura e as ações existentes/ou previstas com o que está proposto no Plano Diretor. No seu entendimento, a partir dessa análise, a Prefeitura está preparada para essa missão? O Plano Diretor tem condições de sair do papel e se concretizar em ações de transformação da cidade?



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da nossa disciplina, vimos que os nossos municípios são marcados por uma profunda desigualdade entre eles e que essa desigualdade se reproduz no interior de cada cidade, deixando visíveis as marcas da ineficiência, da injustiça para com a maioria dos seus habitantes e do descuido do meio ambiente e da cultura.

Analizamos as causas desses problemas e, em particular, o papel histórico que o Poder Público teve por meio do planejamento, das normas e dos investimentos, na consolidação desse modo de fazer cidades.

Conversamos também sobre as soluções para resolver os problemas urbanos, em particular o novo marco legal trazido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade que dá aos municípios os instrumentos para organizar o crescimento das cidades e combater a especulação imobiliária, oferecendo moradia digna à população e protegendo as áreas ambientalmente frágeis e historicamente importantes para a população.

Vimos também que caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar os seus problemas de forma criativa e compatível com sua realidade.

Esperamos que a partir desta disciplina você esteja motivado a ter outro olhar sobre a sua cidade e sobre sua prática de atuação como gestor, profissional e cidadão. Desejamos particularmente que esteja motivado a se somar àqueles que buscam construir na gestão pública uma nova ética produzindo cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Desejo a você sucesso,

*Professora Otilie Macedo Pinheiro*

## Referências



ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL. *Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Brasília, dez. 2004. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BICCA, Briane Elisabeth Panitz; BICCA, Paulo Renato Silveira (Org.). *Arquitetura na Formação do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 26 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Módulo IV: Gestão social da valorização imobiliária para a inclusão territorial*. Brasília: [s.n.], [200-]. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretor-participativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV\\_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria\\_OK.zip/view](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretor-participativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria_OK.zip/view)>. Acesso em: 29 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4. ed. Brasília: Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Pesquisa Plano Diretor Participativo: tabelas por UF*. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/PesquisaPDPparaOComite102007.pdf/view?searchterm=pesqui>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume 1 – Sumário Executivo*. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/planejamento\\_territorial/plan\\_ter\\_Vol1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2010.

CORNELLY, Seno Antonio. Subsídios sobre Planejamento Participativo. In: Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral. *Subsídios ao planejamento participativo*. Brasília: MEC/DDD, 1980.

FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Morais (Org.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida das Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 30.

HOUAISS, Instituto Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da Língua portuguesa*. Versão monousuário, 3.0. CD-ROM. Objetiva: junho de 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores 2007*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impressao.php?id\\_noticia=1293](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impressao.php?id_noticia=1293)>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Rede de Influência das Cidades 2007: REGIC 2007*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros: MUNIC 2008*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. *PNAD 2007*. Brasília: [s.n.], 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081021\\_comunicadoipea13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081021_comunicadoipea13.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2010.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2008.

MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MINISTÉRIO das Cidades. Conselho das Cidades. [2008]. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades.html>>. Acesso em: 29 maio 2014.

OBSERVATÓRIO das Metrópoles. Rede de avaliação para capacitação dos planos diretores participativos. [2008]. Disponível em: <[http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/index.php?option=com\\_content&view=article&id=834&Itemid=60&lang=pt](http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/index.php?option=com_content&view=article&id=834&Itemid=60&lang=pt)>. Acesso em: 29 maio 2014.

PESSOA, Álvaro. O uso do solo em conflito. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (Org.). *Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Estatuto da Cidade: o jogo tem novas regras*. Belo Horizonte: Realização CREA/MG, 2002.

\_\_\_\_\_. *et al.* Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005. Disponível em: <[http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc\\_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea](http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org.). *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1.

PORTELA, Eulalia Andréa Mendes *et al.* Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL. 2000, Campinas. *Anais...* Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. CD-ROM.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma*

*urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. ; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *As Metrôpoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. Para onde vão as cidades brasileiras? Urgência e rumos da reforma urbana e a criação do senso de comunidade. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Sobre*. [2008]. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/sobre/>>. Acesso em: 29 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. *Anais eletrônicos...* Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. *et al.* Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_. ; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Disponível em: <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo\\_urbano\\_e\\_habitacao\\_de\\_interesse\\_social.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. ; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005. Disponível em: <[http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc\\_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea](http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea)>. Acesso em: 31 maio 2010.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. O Estatuto da Cidade e a Construção de “Espaços de Esperança”. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 23, Porto Alegre/Canoas, 2003. *Anais...* Porto alegre/Canoas: AGB/ULBRA, 2003. p. 57-59.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Alguns Aspectos da Dinâmica Recente da Urbanização Brasileira. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Morais (Org.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 57-74. cap. 2.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2008.

VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do Plano Diretor*. [S.l.], 1998. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2010.



## MINICURRÍCULO

### Otilie Macedo Pinheiro

Graduada em Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais (1971) e especialista em urbanismo pela Universidade de Paris VIII (1979). Foi diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades, onde coordenou a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. Possui experiência na área de Planejamento e Gestão Urbana Participativos, com ênfase em elaboração de Planos Diretores, atuando principalmente nos seguintes temas: capacitação dos municípios e formação de multiplicadores para o planejamento. Atualmente é consultora autônoma nas áreas de capacitação e elaboração de políticas e programas de planejamento e gestão urbanos participativos.







Este livro compõe o material didático do Módulo Específico do **Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal**, integrante do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP.

ISBN 978-85-7988-225-8



VENDA PROIBIDA

#### Realização



Ministério da  
Educação



#### Organização



#### Parceria



ENAP

#### Oferecimento

