

Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos

Convênio:



**Ministério
das Cidades**

**Secretaria Nacional
de Programas Urbanos**



EDITOR	João Baptista Pinto
CAPA	Andreia Bessa Ilustração: Andrés Sandoval
PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO	Francisco Macedo
REVISÃO	Dos Autores

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

P774

Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas / Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

il.

Apêndice

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-089-1

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana. 3. Planejamento regional. 4. Brasil. [Lei n.10.257, de 10 de julho de 2001]. 5. Direito urbano. I. Santos Junior, Orlando Alves dos, 1963-. II. Montandon, Daniel Todtmann. 1977-. III. Observatório das Metrópoles. IV. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

11-0665.

CDD: 711.40981

CDU: 711.4(81)

03.02.11 07.02.11

024355

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941.901 – Rio de Janeiro, RJ
Tel/Fax 55-21-2598.1950
www.observatoriodasmetropoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Telefax: (21) 3553-2236 / 2215-3781
www.letracapital.com.br

Orlando Alves dos Santos Junior
Daniel Todtmann Montandon
Organizadores

Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas



LETRACAPITAL

CAPÍTULO

I

SÍNTESE, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

Orlando Alves dos Santos Junior¹

Daniel Todtmann Montandon²

UM OLHAR SOBRE AS experiências recentes de planejamento e gestão das cidades, sobretudo aquelas desenvolvidas a partir da década de 1990, permite reconhecer novas e velhas práticas no campo da política urbana. As primeiras são impulsionadas por uma nova cultura vinculada tanto à dimensão dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade quanto à participação de uma pluralidade de atores sociais com presença na cena pública. Já as velhas práticas se ligam à cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros. O balanço dos Planos Diretores realizado no âmbito desta pesquisa parece confirmar esse diagnóstico.

A elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano não é recente, mas aparece na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930, quando foi elaborado o Plano Agache no Rio de Janeiro. No entanto, primeiramente com a promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada, e seu sentido, alterado, estando agora vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal. Com efeito, a aplicação, pelos municípios, de diversos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade depen-

1 Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ e coordenador geral da pesquisa.

2 Arquiteto, mestre em planejamento urbano e regional, diretor de planejamento urbano do Ministério das Cidades (2009-2010).

de da aprovação do Plano Diretor, que, segundo determina o próprio Estatuto, deve definir a função social das diferentes áreas do município, sejam elas urbana ou rural, privada ou pública, tornando obrigatória a existência dessa lei nos municípios brasileiros com população acima de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.³ Nesse processo, pode-se perceber uma clara tentativa, por parte de planejadores, urbanistas e do movimento social, de desenvolver uma nova concepção de planejamento politizado da cidade, re-significando o sentido dos Planos Diretores a partir de novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a sua gestão democrática.⁴

A síntese das avaliações qualitativas dos Planos Diretores avaliados pela pesquisa aqui apresentada leva em consideração esse contexto. Antes de apresentar o balanço, contudo, é preciso destacar que, tomando-se como referência os estados da Federação, constata-se especificidades que exigem cuidados nas generalizações. Assim, é necessário analisar os resultados encontrados tendo em vista as particularidades dos estados e dos municípios que tiveram seus Planos avaliados. De fato, o objetivo aqui não é avaliar se determinado Plano Diretor é bom ou ruim, mas produzir um balanço geral que indique o estado da arte do processo de elaboração dos Planos Diretores no Brasil após Estatuto da Cidade.

O balanço demonstra certa centralidade no tratamento da questão do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. Por outro lado, parece que, relativamente, houve ainda uma pequena incorporação das temáticas do saneamento ambiental e da mobilidade urbana, ao mesmo tempo em que se percebe uma crescente incorporação da questão ambiental nos planos diretores municipais.

De uma forma geral, a pesquisa qualitativa sobre os Planos Diretores demonstra a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios. Também comprova que o Plano Diretor foi amplamente elaborado pelos municípios⁵, indicando o efeito das ações do Ministério das Cidades na sensibilização e mobilização de gestores públicos e da sociedade. Ao mesmo tempo, do ponto de vista qualitativo, nem todos os Planos Diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão

3 Para uma análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, ver: Ministério das Cidades, 2005; e RIBEIRO e CARDOSO, 2003.

4 RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade, cit.

5 Principalmente os municípios com obrigação de elaboração segundo a Lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade.

do território municipal e também não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano.

Neste capítulo, procurou-se sintetizar os principais resultados das análises desenvolvidas, privilegiando alguns temas. Ao mesmo tempo, buscou-se sintetizar os resultados das análises desenvolvidas, bem como identificar alguns dos principais desafios para o planejamento urbano das cidades brasileiras, na perspectiva da promoção do direito à cidade. Nessa direção, por fim, foi esboçada uma pauta propositiva para se avançar na efetivação do planejamento urbano nos municípios em consonância com o Estatuto da Cidade e também para que estados e União estruturem formas de apoio aos municípios.

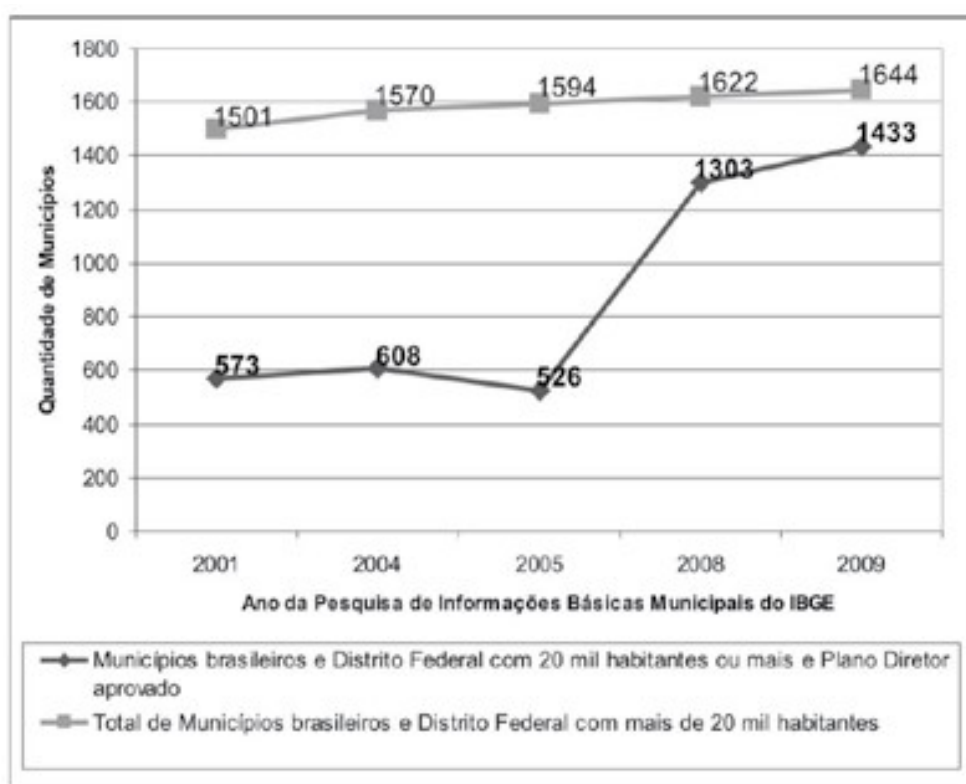
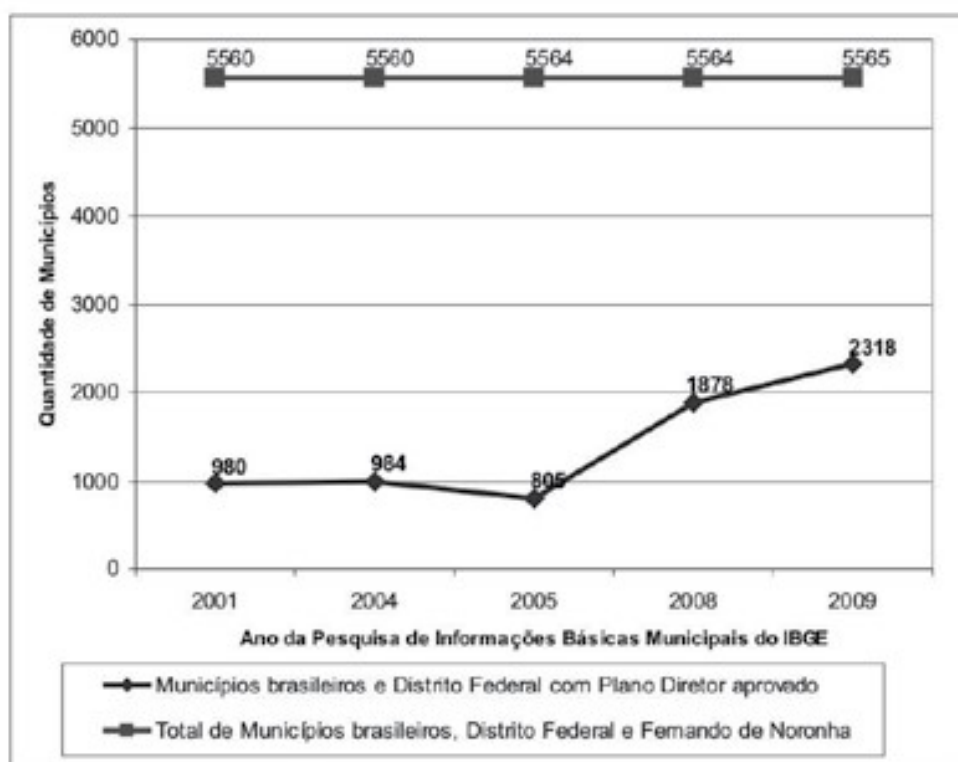
1 – A incorporação dos Instrumentos de Acesso à Terra Previstos no Estatuto da Cidade nos Planos Diretores⁶

Mesmo que a presente pesquisa tenha o propósito de ser uma análise qualitativa dos Planos Diretores, cabe um olhar preliminar sobre os “dados quantitativos” para o exame da evolução dos Planos Diretores no Brasil. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC),⁷ realizada desde 2001, evidencia a clara evolução dos Planos Diretores no Brasil no período entre 2001 e 2009. Por exemplo, os gráficos 1 e 2 demonstram que a partir de 2005 o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2318 em 2009. Se considerado o universo de municípios com mais de vinte mil habitantes – que tem obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor segundo o Estatuto da Cidade –, a proporção de Planos elaborados em relação ao total é mais expressiva: em 2009, dos 1644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total.

6 Esta seção sistematiza informações contidas no estudo “O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros”, elaborado por Fabrício Leal de Oliveira e Rosane Biasotto e publicado nesse livro.

7 IBGE: Pesquisa do perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC.

Gráficos 1 e 2 – Evolução de Planos Diretores no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios brasileiros e total de municípios com obrigatoriedade de elaboração



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros / MUNIC. 2001 a 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>> Acesso em: 16 set. 2010.

Se for analisada a incorporação de instrumentos de planejamento urbano, perceber-se-á a mesma tendência de evolução nos municípios, com algumas variações conforme o instrumento. Se forem consideradas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), por exemplo, constatar-se-á a nítida evolução do instrumento no período de 2001 a 2009, com um expressivo aumento a partir de 2005. Os gráficos 3 e 4 demonstram que de 2001 a 2005 o instrumento foi pouco incorporado pelos municípios, passando de 647 municípios com ZEIS em 2001 para 672 em 2005. Contudo, no período de 2005 a 2009 o número de municípios com ZEIS passou de 672 em 2005 para 1799 em 2009, o que representa um incremento de 168%. Comparando os dados em relação ao universo de municípios com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, a mesma evolução se confirma: houve um incremento de 145%, ao se comparar o número de municípios com ZEIS em 2009 com o número de municípios com ZEIS em 2005. Este é um avanço expressivo, pois demonstra a efetiva incorporação dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores. (*Gráficos 3 e 4*).

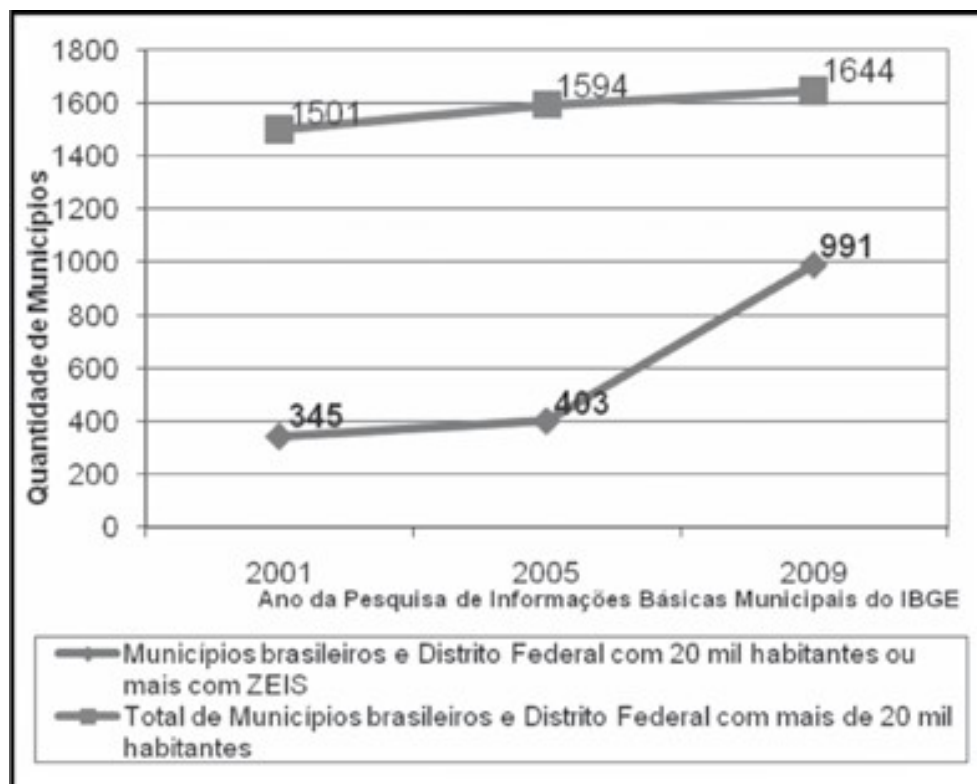
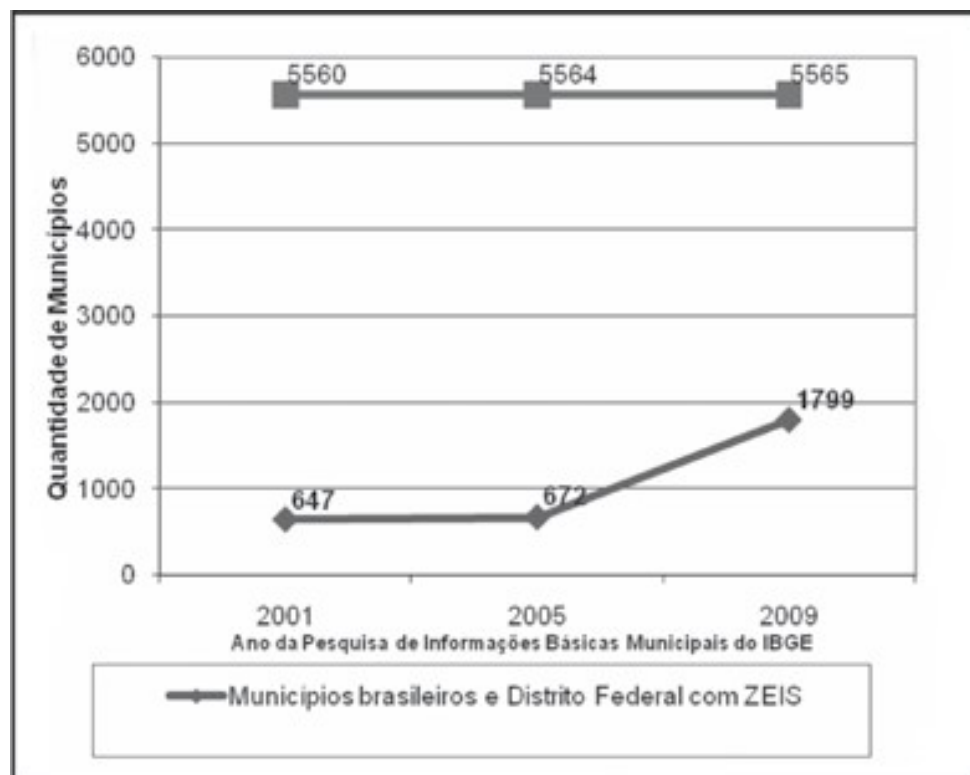
No período de 2005 a 2006 o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores.⁸ Os dados da MUNIC permitem a interpretação de que a campanha contribuiu sobremaneira para a evolução dos Planos Diretores e dos instrumentos de planejamento urbano nos municípios, dado o expressivo número de municípios que elaboraram o Plano Diretor a partir de 2005. Ou seja, do ponto de vista quantitativo, ao se considerar que os instrumentos são instituídos nos Planos Diretores, fica claro que o Estatuto da Cidade foi incorporado pelos municípios.

Quanto à dimensão qualitativa, a avaliação de 526 leis de Planos Diretores de diferentes municípios também demonstra que a grande maioria dos Planos procurou incorporar os conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade.⁹ O gráfico 5 sistematiza os dados relativos à incorporação dos instrumentos nos Planos Diretores. Nota-se a expressiva presença do zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%); assim como também é

8 Denominada “Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”.

9 A pesquisa não pressupõe a avaliação de experiências referenciais – as chamadas “boas práticas” –, mas englobou municípios de diversas regiões e de diferentes portes, em termos de população e extensão territorial, dentre outras características.

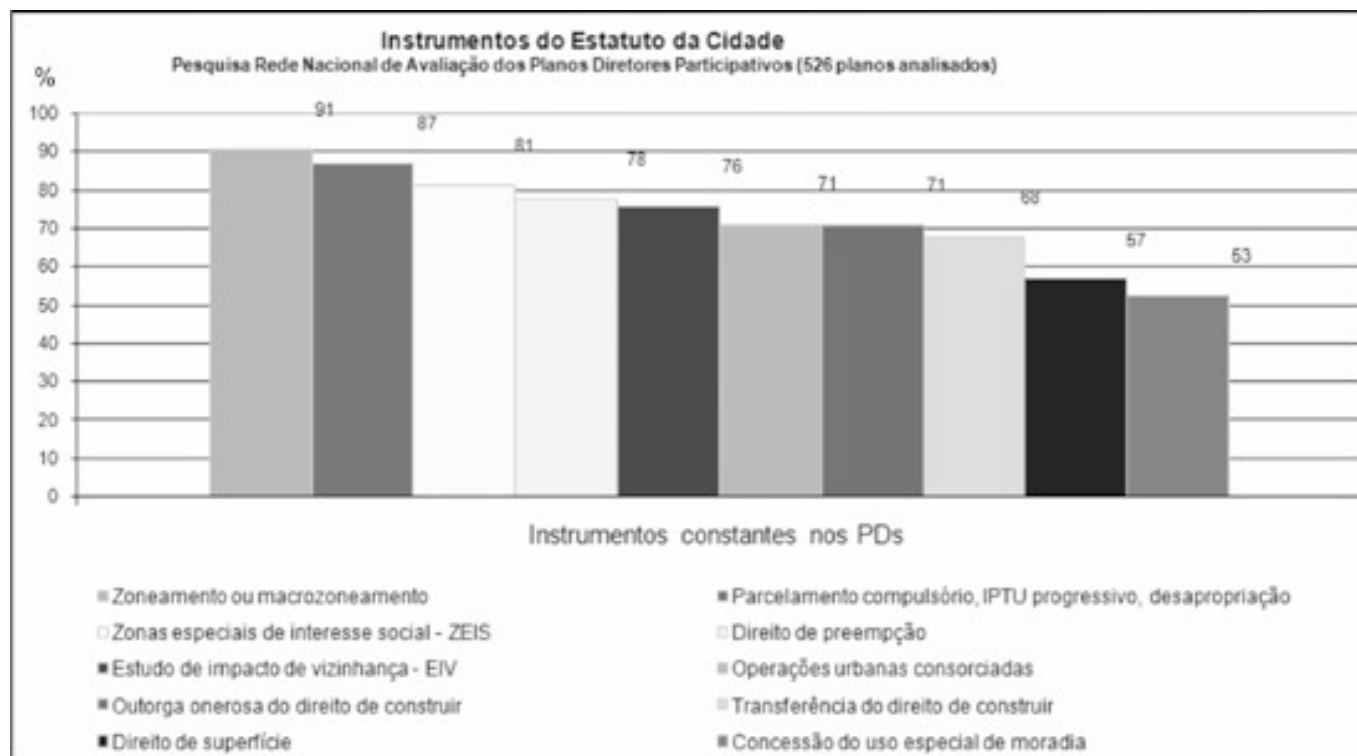
Gráficos 3 e 4 – Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios brasileiros e total de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor



Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros / MUNIC. 2001 a 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>> Acesso em: 16 set. 2010.

expressiva, por exemplo, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%).

Gráfico 5 – Incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores a partir das análises dos relatórios municipais e estaduais



Fonte: SNPU/MCidades, IPPUR, 2010

Tal incorporação dos instrumentos deu-se de diferentes formas. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico. Por outro lado, alguns Planos avançaram no delineamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as dinâmicas locais e com a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade pactuada com os diversos segmentos da sociedade.

Independentemente da forma como o Estatuto da Cidade foi abordado nos Planos Diretores, constata-se o nítido esforço da sociedade e dos gestores em incorporá-lo no Plano Diretor. Quanto à regulamentação dos instrumentos para sua aplicação prática, os Planos ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica, conforme se verá adiante.

1.1. Inadequação da regulamentação de instrumentos nos Planos Diretores para sua efetiva aplicação

Uma das inovações do Estatuto da Cidade foi a definição de instrumentos de planejamento urbano, classificados pelo Estatuto como planos, institutos tributários e financeiros, institutos jurídicos e políticos, dentre outros. São instrumentos novos e antigos. Alguns já vinham sendo aplicados por determinados municípios, como as zonas especiais de interesse social, as operações urbanas, a outorga onerosa do direito de construir e a transferência do direito de construir. Outros, ainda, como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo, eram novidade para vários municípios em termos de experimentação prática, posto que esses instrumentos tinha sido pouco utilizados pelos municípios até então.

A Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, instituída em 1º de julho de 2005¹⁰, definiu orientações sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor. Nela percebe-se a clara orientação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade “vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor” (inciso IV do art. 1º). A razão de utilização dos instrumentos está na sua relação com o cumprimento da função social da propriedade e, consequentemente, nas estratégias de desenvolvimento urbano previstas no Plano Diretor.

A pesquisa evidenciou uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano. Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos entre outros aspectos. Mesmo que alguns instrumentos requeiram regulamentação específica ou que suponham detalhamento de seu modo de operar em regulamento próprio, aquilo que cabe ao Plano Diretor definir, especialmente a incidência dos instrumentos no território, de um modo geral está precariamente disposto nos Planos Diretores.

Para um instrumento ser implementado, o nível de regulamentação no Plano Diretor deve ser suficiente para que, no licenciamento urbanístico de novos projetos privados ou no planejamento de uma intervenção pública em

10 CONSELHO DAS CIDADES. Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 1º de julho de 2005. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 11/09/2010.

uma determinada área da cidade, tais instrumentos sejam efetivamente incorporados. Como exemplo, pode-se utilizar as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que foram consideravelmente incorporadas em 81% dos Planos Diretores avaliados. Segundo a Resolução 34 do Conselho Nacional das Cidades, a instituição das ZEIS, considerando o interesse local, deverá:

III – demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde;

IV – demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária;

V – definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação de interesse social, onde couber;

VI – definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; [...] (Art. 5º da Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades de 1º de julho de 2005).

Como se vê, presume-se o diagnóstico da situação real de ocupação e a respectiva demarcação do instrumento no território, assim como, no caso das ZEIS vazias, a reserva de áreas para o uso habitacional de interesse social. Sem a adequada conceituação, demarcação no território e definição de parâmetros urbanísticos, o instrumento perde sua efetividade quando o proprietário pretender a viabilização de um projeto, correndo-se o risco da área ser destinada a outra finalidade. Isso pode acontecer, por exemplo, quando outro uso for possibilitado pela lei de uso e ocupação do solo, anterior à lei do Plano Diretor, ou ainda, quando o próprio Poder Público pretender uma destinação diferente daquela expressa no Plano Diretor por razões políticas.

Aqui cabe um comentário. Mesmo havendo orientação expressa para que os Planos Diretores sejam auto-aplicáveis, principalmente em relação aos instrumentos de planejamento urbano, é fundamental que os parâmetros e diretrizes do Plano Diretor sejam incorporados nas revisões das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Tal legislação não pode contradizer o Plano Diretor, devendo ser complementar às suas disposições.

1.2. Precariedade no reatamento territorial das diretrizes e instrumentos estabelecidos nos Planos Diretores

Um dos principais problemas identificados na pesquisa é que diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território. O Plano Diretor deve definir como cada porção do território cumpre sua função social e, para tanto, deve apresentar, com clareza, a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos. Mas foram poucos os planos que avançaram no adequado reatamento territorial de diretrizes e instrumentos, o que evidencia, em diversos casos, o descolamento dos propósitos do plano com o território municipal e a fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas nesses Planos Diretores.

Segundo a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, definida a função social da propriedade para cada porção do território municipal, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como a descrição de perímetros de zonas e de instrumentos (inciso V, Art. 3º); e, ainda, toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município deverá ser consolidada no Plano Diretor.

Podem ser diversas as razões que justificam a insuficiente e inadequada demarcação territorial de diretrizes e instrumentos nos Planos Diretores: leitura técnica e comunitária mal elaborada, poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas, inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor, descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração ou aprovação do Plano Diretor, entre outros motivos. Não se dispõe de dados concretos que possibilitem uma afirmação clara, mas acredita-se que o principal motivo seja a baixa capacidade institucional e técnica dos municípios, o que requer uma atenção especial dos governos federal e estaduais no sentido de apoiar os municípios a superarem essas deficiências.

Nessa perspectiva, o município poderia avançar, por exemplo, na estruturação do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). O Ministério das Cidades editou a Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009,¹¹ que estabelece as diretrizes para a criação, instituição e atualização do CTM nos municípios brasileiros. Segundo a portaria, o CTM é “o inventário territorial oficial e sistemático do município [...]”.

11 MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009*. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 11/09/2010.

Trata-se de uma ferramenta potente para reunir e atualizar os dados oficiais do território municipal e integrar as diversas informações oriundas de outros cadastros temáticos, facilitando a gestão das políticas públicas no que se refere às suas interfaces com o território e, principalmente, contribuindo para o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor. Cabe, portanto, aos estados e à União apoiar os municípios para que estes avancem na estruturação do CTM.

2 – A questão habitacional nos Planos Diretores¹²

A análise indica que a maior parte dos Planos Diretores incorpora definições relativas à política de habitação, apesar de existirem situações nas quais os municípios não tratam da questão, mas remetem o assunto para uma posterior elaboração de Planos Municipais de Habitação. Em linhas gerais, percebe-se que os Planos Diretores estabelecem definições, diretrizes e objetivos relacionados à política de habitação, porém sem incorporar os elementos necessários à efetividade dos instrumentos adotados. Em síntese, apesar de poder-se constatar avanços no discurso relativo ao direito a moradia, este não se traduz na definição de metas e estratégias efetivas para o enfrentamento da problemática habitacional das cidades pesquisadas.

No entanto, apesar dessa tendência geral, existem diferenças significativas no perfil dos Planos conforme os estados em que se localizam. A análise também indica destaques para alguns municípios que adotaram em seus Planos Diretores estratégias de ampliação do acesso à terra e da oferta de moradia através: (i) da vinculação de instrumentos do Estatuto da Cidade – tais como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção – às políticas de regularização fundiária; (ii) da criação de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS em áreas vazias; (iii) da vinculação dos recursos decorrentes da aplicação de alguns instrumentos, em especial a Outorga Onerosa do Direito de Construir, à produção de habitação de interesse social e à urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por famílias de baixa renda; (iv) da demarcação das áreas destinadas à moradia social no Zoneamento, visando aproveitar as áreas infraestruturadas com vazios urbanos.

Para além dos poucos avanços existentes, as tendências gerais permitem destacar os seguintes pontos:

12 Esta seção traz uma síntese do estudo “O Plano Diretor e a política de habitação”, elaborado por Adauto Lucio Cardoso e Maria Cristina Bley da Silveira, publicado neste livro.

- a) Um pequeno número de Planos Diretores incorpora programas específicos para a moradia popular (urbanização de favelas, regularização de loteamentos etc.). Entre aqueles que preveem programas com esta finalidade – cerca de cem municípios – destacam-se aqueles voltados para a: provisão habitacional de interesse social, inclusive para população residente em áreas de risco; regularização urbanística e fundiária em parcelamentos urbanos e rurais; criação de bancos de terra e reserva fundiária nos processos de parcelamentos do solo.
- b) Os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, ainda que presentes em larga medida nos Planos Diretores (como já mencionado, necessitando, em sua maioria, de regulamentação posterior), não se encontram efetivamente atrelados à política de habitação. Existem poucas referências à aplicação do IPTU Progressivo, do Parcelamento Compulsório e da Outorga Onerosa do Direito de Construir voltadas para essa finalidade, apesar de se verificar a vinculação de alguns instrumentos da política urbana – em especial a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção – às ações de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários.
- c) A definição de ZEIS configurou-se como o instrumento mais utilizado entre o conjunto de dispositivos associado à questão da moradia. Aqui, cabe destacar que, apesar do grande número de municípios que previram ou adotaram esse instrumento (81%), menos da metade define a localização das ZEIS, indicando que a maioria dos municípios contemplou áreas já ocupadas por assentamentos precários, sendo que cerca de quarenta Planos Diretores definiram a criação de ZEIS exclusivamente nessas áreas. Mas pode-se considerar um avanço o fato de aproximadamente sessenta Planos Diretores incluírem alguma referência à aplicação das ZEIS em áreas vazias, alguns dos quais já realizando as respectivas delimitações e/ou demarcações em mapas. Da mesma forma que para os demais instrumentos, em geral, as definições relativas à ZEIS não são autoaplicáveis, necessitando de medidas posteriores, tais como detalhamentos e regulamentações.
- d) Um número expressivo de Planos Diretores (mais de duzentos) define diretrizes, objetivos e prazos para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação. Da mesma forma, uma grande quantidade de Planos indica a previsão ou instituição de fundo específico de habitação de interesse social ou de fundo de desenvolvimento urbano também destinado à moradia. Além

disso, um percentual expressivo de Planos (cerca de setenta Planos) define suas fontes de recursos, entre as quais se destacam: dotações orçamentárias municipais, repasses de recursos estaduais e federais, parte da receita gerada com a aplicação dos instrumentos do Estatuto, percentual na renda da alienação de imóveis públicos, entre outras. Tanto no caso dos Planos Municipais de Habitação como no dos fundos, é provável que a alta incorporação dessas definições pelos Planos Diretores expresse as exigências de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

- e) Praticamente são inexistentes as articulações entre as definições em torno da política habitacional e o orçamento municipal (PPA, LDO e LOA) nos Planos Diretores, com exceção de referências genéricas ou de previsões efetivas em um número reduzido de municípios, o que reflete a falta de prioridade de investimento na superação dos problemas habitacionais.

Em síntese, a análise revela a inexistência de estratégias socioterritoriais no enfrentamento da questão habitacional na quase totalidade dos planos diretores. No entanto, apesar das fragilidades identificadas, não são desprezíveis os avanços identificados, em especial aqueles observados em torno do direito à moradia, que expressam possibilidades de enfrentamento das desigualdades sociais que marcam as cidades brasileiras.

3 – A política de saneamento ambiental nos planos diretores¹³

A análise do tratamento dado ao tema do saneamento ambiental revela que os Planos Diretores municipais aprovados pelos municípios são extremamente frágeis na construção de diretrizes, objetivos, instrumentos e programas que visem a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento – o que é grave, tendo em vista que o acesso à terra urbanizada e bem localizada requer os mesmos programas, instrumentos, objetivos e diretrizes. Não obstante o fato de um número significativo de Planos reconhecer a importância da universalização do acesso aos serviços, vinculando essa definição à necessidade de construção de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis, poucos conseguem formular uma estratégia de política de saneamento ambiental que seja um componente da política de desenvolvimento urbano municipal.

13 Esta seção traz uma síntese do estudo “Saneamento ambiental nos Planos Diretores”, elaborado por Ana Lucia Britto, publicado neste livro.

Com raras exceções, as indicações referentes à universalização do acesso aos serviços de saneamento ou à ampliação das redes de infraestrutura para todo o município se constituem como objetivo bastante genérico. De fato, o frágil tratamento dado ao tema expressa o fato de grande parte dos municípios ter dificuldades em assumir suas responsabilidades na gestão dos serviços de saneamento, muitas vezes repassados à concessionárias estaduais ou, em menor número de casos, a empresas privadas.

Apesar de serem raras as articulações entre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e a política de saneamento, cabe destacar que alguns municípios preveem a aplicação da outorga onerosa e do IPTU progressivo como fonte de recursos para investimentos em saneamento ambiental. Todavia, o número de municípios que faz uso desses instrumentos para financiar ações de saneamento e que cria fundos exclusivos para esse fim é pouco expressivo.

4 – A questão da mobilidade e do transporte nos planos diretores¹⁴

A avaliação indica que muitos Planos Diretores incorporam diretrizes para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente, incluindo, em alguns casos, o serviço de taxi-lotação e o sistema hidroviário como modais integrantes do sistema de transporte público. Além disso, nesse tema, uma questão que aparece com frequência diz respeito à inclusão social, com diversos planos adotando diretrizes para a adoção de tarifas sociais.

No entanto, ainda se percebe que é dado um tratamento insuficiente aos modos não motorizados de transportes (modo a pé e de bicicleta). Com efeito, constata-se que os deslocamentos a pé ainda não aparecem como uma prioridade efetiva nos municípios, sendo mencionados de forma genérica nos Planos Diretores, com ênfase nas pessoas portadoras de deficiência física ou com mobilidade reduzida. Assim, são raros os projetos que têm por objetivo a pavimentação, a ampliação das calçadas e a construção de espaços para a circulação de pedestre.

De mesma forma, em geral a bicicleta não é tratada pelos municípios de maneira integrada aos outros modais de transportes, incluindo-se aí o transporte coletivo. Ao contrário: muitas vezes esse meio de transporte aparece nos Planos Diretores como um tema vinculado à questão ambiental, por tratar-se de em modo não poluente.

14 Esta seção traz uma síntese do estudo “A política de mobilidade e os Planos Diretores”, elaborado por Liane Nunes Born, publicado neste livro.

Na política de mobilidade, o tema da acessibilidade é um dos assuntos que mais aparecem nos Planos Diretores, sendo que parcela considerável dos municípios tratou dessa questão sob a ótica da eliminação das barreiras físicas e da adaptação das calçadas e do transporte coletivo para os portadores de deficiência física. Um número pequeno de municípios ampliou essa abordagem, considerando que o conceito de acessibilidade não se limita a esse grupo social, mas abrange a todas as pessoas que, por diversas razões, vivem situações de restrições de acesso às infraestruturas urbanas, e incorporando, assim, a universalização do transporte público e a acessibilidade universal, na perspectiva do acesso amplo e democrático à cidade.

Outro tema que aparece com grande centralidade nos Planos Diretores é o planejamento do sistema viário, que deve ser realizado em articulação com as demais políticas urbanas. A avaliação indica que grande parte dos municípios estabeleceu a classificação viária, ou as diretrizes para o estabelecimento desta, conforme determinação contida no Código de Trânsito Brasileiro, hierarquizando as vias de trânsito rápido, vias arteriais, vias coletoras e vias locais, sem avançar além desse ponto. De fato, a maior parte dos municípios remeteu a discussão para um plano setorial específico, instituindo o Plano Setorial de Mobilidade Urbana, do Sistema Viário ou similar.

Em síntese, pode-se dizer que os planos diretores municipais, de uma forma geral, avançam - em relação à forma como tradicionalmente o planejamento urbano tratava o tema - na perspectiva de incorporar a política de mobilidade como instrumento de universalização do direito à cidade. No entanto, esse avanço não se traduziu na incorporação de instrumentos auto-aplicáveis, nem na definição de metas e diretrizes para a alocação de recursos, limitando profundamente a efetividade dessas definições presentes nos Planos Diretores.

5 – A questão ambiental nos planos diretores¹⁵

A análise da questão ambiental revela que não existe homogeneidade no tratamento dessa temática por parte dos Planos Diretores, mesmo nos de municípios situados nos mesmos estados e/ou regiões. Apesar da grande quantidade de

15 Esta seção traz uma síntese do estudo “A dimensão ambiental nos Planos Diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente”, elaborado por Heloisa Soares de Moura Costa, Ana Lúcia Goyatá Campante e Rogério Palhares Zschaber de Araújo, publicado neste livro.

Planos Diretores que incorporam a questão ambiental entre os objetivos e princípios fundamentais da política de desenvolvimento urbano, sobretudo através dos conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental, poucos são os que incorporam mecanismos e instrumentos capazes de dar efetividade à política ambiental.

Percebe-se que alguns Planos adotam considerações sobre os ecossistemas e a capacidade das infraestruturas locais como condicionantes para a delimitação das áreas e dos padrões de ocupação, apesar de estes, em geral, não serem efetivamente autoaplicáveis, requerendo definições posteriores. De fato, constata-se que há pouca ou nenhuma inovação no uso dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade vinculado a estratégias de ordenamento territorial fundamentadas em princípios de sustentabilidade ambiental. O macrozoneamento, por exemplo, principal instrumento de ordenação do uso e ocupação do solo, restringe-se, na maior parte dos casos, à definição de unidades de conservação integral, sem enfrentamento dos conflitos vinculados à dinâmica de operacionalização dessas e de outras categorias de áreas de interesse ambiental tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais.

Outro elemento a ser destacado diz respeito à pouca presença, nos Planos Diretores, da exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos causadores de impacto no meio ambiente natural e na estrutura urbana em nível local, bem como de propostas de elaboração de Códigos Ambientais, Planos Municipais de Meio Ambiente e Zoneamentos Ecológico-Econômicos. Nos poucos Planos em que esses instrumentos são instituídos, na maioria dos casos eles são remetidos a regulamentação posterior.

O Estudo de Impacto na Vizinhança – EIV, proposto pelo Estatuto da Cidade, é o instrumento que mais aparece nos Planos analisados. Contudo, muitas vezes esse instrumento é apenas citado, sem qualquer detalhamento ou vinculação com uma política concreta de meio ambiente, de fato ausente nos Planos Diretores.

Em síntese, os Planos Diretores de modo geral não expressam uma abordagem integrada da questão ambiental com as demais políticas setoriais urbanas, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de articulação. O pequeno número de Planos que incorpora os estudos de impacto e o licenciamento ambiental como instrumentos de política urbana indica o tratamento segmentado que, na maior parte dos casos, é dado às políticas setoriais.

No tratamento das questões urbanas parece haver uma prevalência da tradição do urbanismo, da política ambiental e da tradição preservacionista, o que resulta em uma visão antagônica de cidade e natureza cuja consequência

é a incapacidade de se perceber e enfrentar os conflitos urbano-ambientais na sua complexidade.

No que se refere especificamente à abordagem da questão ambiental, prevalece nos Planos Diretores o enfoque centrado na chamada “agenda verde”, ou seja, na arborização urbana, na preservação de espaços livres e na gestão das unidades de conservação, na maioria das vezes desvinculada das demais questões de desenvolvimento municipal e marcadas pelo não reconhecimento dos conflitos socioambientais que caracterizam essa temática. Ou seja, não obstante os avanços observados no discurso em relação à sustentabilidade das cidades – explicitada como objetivo em quase todos os Planos Diretores – a grande maioria dos municípios não foi capaz de fazer a integração necessária com a chamada “agenda marrom”, reproduzindo a dicotomia existente entre ambas as agendas, verde e marrom, expressando uma visão que não considera os processos de loteamento e ocupação do espaço urbano como integrantes das dinâmicas ambientais, restritas a ações de preservação, ou seja, de não ocupação. Além disso, essa visão não incorpora as abordagens mais contemporâneas em torno da questão urbano-ambiental, que incidem, por exemplo, sobre a concepção da função social da propriedade, envolvendo os usos ambientalmente coletivos de espaços para agricultura urbana, hortas e jardins produtivos, inexistentes nos Planos Diretores avaliados.

A contradição entre essa abordagem ambiental e a abordagem urbana se reflete de forma grave, por exemplo, no enfrentamento dos conflitos envolvendo a questão da habitação de interesse social e a regularização de assentamentos informais em áreas de preservação, cujas respostas presentes nos Planos nem sempre estão associadas à garantia do direito à moradia e à obrigatoriedade de reassentamento nos casos em que a permanência da população não for possível, abrindo a possibilidade de o discurso ambiental ser utilizado para justificar processos de remoção e reprodução de mecanismos de exclusão socioespacial e segregação urbana.

Em suma, constata-se que a questão ambiental aparece de forma desvinculada da política de ordenamento territorial e das políticas urbanas, o que se reflete, por exemplo, na baixa incorporação do licenciamento ambiental como instrumento prévio para a aprovação de empreendimentos urbanos potencialmente causadores de impacto no meio ambiente e na infraestrutura urbana local.

Não obstante todas as limitações explicitadas, pode-se perceber, no processo de elaboração e/ou revisão dos planos diretores, um movimento positivo de reflexão em torno da questão ambiental e de sua relação com a dinâmica

urbana, que, mesmo que não tenha produzido resultados concretos nas leis aprovadas, pode produzir novas perspectivas para a compreensão dos conflitos urbanos-ambientais.

6 – A Questão Metropolitana e os Planos Diretores¹⁶

A análise dos Planos Diretores dos municípios situados em regiões metropolitanas¹⁷ indica que a referência à questão metropolitana aparece em uma diversidade de temas, entre os quais pode-se destacar: (i) na política ambiental, no tratamento da gestão de bacias hidrográficas, de Unidades de Conservação e, particularmente, das áreas de preservação permanente (APPs); (ii) no tema dos transportes, nas questões relativas ao traçado e à hierarquia dos sistemas viários; e (iii) no uso e ocupação do solo, nas definições relativas a limites e interseções de zonas urbanas e não-urbanas, polaridades, multipolaridades e especializações de funções urbanas envolvendo mais de um município.

No entanto, constata-se a generalidade das definições presentes nos Planos Diretores, em geral sem autoaplicabilidade e requerendo leis específicas que detalhem e regulem as definições existentes. Além disso, percebe-se que, apesar do reconhecimento da necessidade de articulação federativa, em geral seguiu-se uma tendência dos Planos Diretores a privilegiar a articulação vertical com a União e com os estados, em detrimento da articulação horizontal entre os municípios.

Apesar de serem minoritários, também se constata em alguns dos Planos Diretores pesquisados elementos concretos de planejamento e gestão compartilhada, com a definição de projetos especiais que envolvem, por exemplo, a integração metropolitana dos sistemas de mobilidade. Mas são raras as referências ao instrumento dos consórcios públicos como expressão de compromissos e ações a serem compartilhados entre os entes federados, que, em geral, quando existentes, tratam dos sistemas de saneamento ambiental (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, redes de drenagem, coleta e tratamento adequado dos resíduos sólidos etc.), dos sistemas de transportes e da gestão das bacias hidrográficas.

16 Esta seção traz uma síntese do estudo “O tema metropolitano nos Planos Diretores”, elaborado por Benny Schasberg e Alberto Lopes, publicado neste livro.

17 Nesse tema, cabe destacar que só foram considerados os Planos Diretores dos Municípios situados em Regiões Metropolitanas.

Contudo, percebe-se também que os municípios encontraram grandes dificuldades em avançar no sentido da construção e implementação de modelos de planejamento e gestão metropolitana que envolvessem arranjos institucionais de gestão e fundos, por exemplo, com raras exceções nas quais os Planos Diretores autorizaram o Poder Público Municipal a participar de gestões para a criação de órgão metropolitano de gestão de assuntos comuns.

A fragilidade dos Planos Diretores no que se refere à questão metropolitana, pelo menos em grande parte, pode ser creditada à insuficiência das definições relativas ao papel dos governos estaduais na gestão metropolitana. Ou seja, diante da inexistência de iniciativas estaduais que possam mobilizar os municípios, seria demais depositar expectativas nos Planos Diretores, sendo estes limitados nas possibilidades de respostas a estes desafios. Efetivamente, faz-se necessário um papel mais ativo dos governos estaduais na promoção de um planejamento municipal articulado à gestão metropolitana, o que deve incluir, entre outras coisas, a produção de subsídios em torno da dinâmica urbana, envolvendo a questão do uso do solo, da habitação, do saneamento ambiental e da mobilidade; a produção de cartografias municipais e regionais; estudos socioambientais, etc.

7 – A efetivação do planejamento urbano participativo na perspectiva da gestão democrática das cidades¹⁸

A pesquisa realizada demonstra que foram promovidos processos participativos na elaboração e na revisão dos Planos Diretores. Esses processos nem sempre se perpetuaram nas mudanças de gestão municipal, tampouco resultaram, necessariamente, em Planos Diretores que expressam a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano ou em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade. E, ainda, também não significa que esses processos tenham sido institucionalizados em conselhos tal como foram realizados. Em muitos casos, os espaços criados para debate sobre a questão urbana propiciaram um processo de conhecimento sobre os problemas e as potencialidades dos municípios, sobre as alternativas e estratégias de desenvolvimento urbano, para se pensar o futuro das cidades e, principalmente, para

18 Esta seção traz uma síntese do estudo “O sistema de gestão e participação democrática nos Planos Diretores brasileiros”, elaborado por Mauro Rego Monteiro dos Santos, publicado neste livro.

um aprendizado, por parte da sociedade e dos gestores públicos, sobre o que é planejamento urbano e qual o papel dos diversos atores envolvidos.

A riqueza desses processos participativos talvez esteja na apropriação pública e social do Estatuto da Cidade e na sua efetivação em múltiplos canais, fóruns e espaços de participação, e não necessariamente no caráter formal dos espaços que se instituíram. Acredita-se que esses processos participativos tenham contribuído enormemente para o fortalecimento do planejamento urbano e que merecem ser incentivados.

A avaliação dos Planos Diretores, no que se refere à gestão democrática, indica que houve uma ampla criação e/ou institucionalização de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios brasileiros. De fato, dos mecanismos e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados de gestão da política urbana foram os incorporados com maior frequência pelos Planos Diretores. Efetivamente, percebe-se que em todos os estados da Federação a maior parte dos municípios criaram ou previram a criação de órgão colegiados, do tipo Conselho da Cidade, Conselho de Política Urbana ou similar. Entretanto, cabe registrar que em vários casos os municípios, além dos Conselhos das Cidades, previram ou mantiveram a existência de conselhos setoriais vinculados à política urbana (de habitação, saneamento e mobilidade etc.), gerando um risco de fragmentação da participação em torno da política de desenvolvimento urbano.

Além disso, percebe-se que a maioria dos Conselhos das Cidades – ou similares – criados tem caráter consultivo, sendo que, nos casos em que têm caráter deliberativo, destacam-se as atribuições relativas à: definição de estratégias ou diretrizes para implementação de políticas, planos e projetos urbanos; definição de normas para aplicação da legislação urbanística; aprovação da agenda prioritária; deliberação sobre legislação complementar envolvendo a política territorial e de uso e ocupação do solo urbano; aprovação de aplicação de instrumentos de política urbana (como EIV e a Outorga Onerosa); ou ainda à deliberação sobre plano de urbanização e regularização fundiária em ZEIS.

A maioria dos Conselhos das Cidades que foram criados necessita ser regulamentada, ou seja, também nesse caso o Plano Diretor não é autoaplicável, sendo inclusive não definida a sua composição. Mesmo com essa limitação, é preciso considerar a importância da instituição do Conselho da Cidade como espaço público fundamental para garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas municipais.

Da mesma forma que no tema dos Conselhos, em geral os Planos Diretores reconheceram e instituíram as Conferências Municipais da Cidade como instâncias de participação e gestão democrática, no entanto sem definir, mais uma vez, suas finalidades e atribuições.

Em relação às audiências públicas, o quadro é mais dividido, constatando-se que muitos Planos preveem os casos e as situações em que obrigatoriamente as audiências públicas devem ser realizadas e aqueles em que não. Nesse ponto, cabe destacar que, por diversas vezes, os Planos Diretores só preveem um único caso no qual a audiência pública é instituída como obrigatória, indicando a fragilidade da percepção a respeito desse instrumento como mecanismo de consulta à população sobre a política urbana. De fato, a maioria dos municípios vinculou a realização de audiência pública aos casos obrigatórios previstos pelo Estatuto da Cidade, ou seja, aos casos passíveis de realização de estudo de impacto de vizinhança – EIV e ao debate do orçamento municipal.

No que se refere à questão orçamentária, percebe-se que a maioria dos planos diretores não instituiu mecanismos e instrumentos de democratização do orçamento municipal, contrariando a diretriz presente no Estatuto da Cidade que estabelece a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas como condição para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Nos casos dos planos que avançaram nesse tema, vale destacar a instituição de audiências públicas, a consulta prévia ao Conselho da Cidade e o Orçamento Participativo – OP.

Por fim, um número muito pequeno de Planos Diretores avançou na construção de um sistema de gestão e planejamento urbano, que incluiu a definição dos órgãos responsáveis e de suas atribuições.

Em síntese, a análise indica a clara necessidade de se aprofundar a discussão nos municípios acerca da gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades.

8 – Desafios para o Fortalecimento do Planejamento Urbano das Cidades Brasileiras

8.1. A herança do pragmatismo e do imediatismo nas práticas de gestão urbana

De um modo geral, as cidades brasileiras não tiveram seu maior período de crescimento pautado por processos de planejamento urbano. Isso pode ser constatado por meio do passivo de desigualdade social expresso pelos déficits habitacionais e de infraestrutura de nossas cidades. Os exemplos de cidades que cresceram seguindo as orientações do planejamento urbano são poucos e mesmo assim não conseguiram superar a lógica da urbanização desigual.

Por outro lado, a dimensão do planejamento fiscal das políticas públicas, o controle público de sua execução, o curto ciclo da gestão municipal e as dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano, dentre outros fatores, fazem com que muitos gestores públicos atuem com pragmatismo e imediatismo na execução das políticas públicas urbanas. Ou seja, os casos de inovação e mudança acabam sendo pontuais.

Nesse contexto, o planejamento urbano requer uma atenção especial dos gestores, pois pressupõe uma mudança de cultura na gestão das cidades. O momento favorável da economia do país, a existência de políticas sociais e de recursos federais robustos para o enfrentamento das carências urbanas e os avanços recentes no marco jurídico da política urbana no âmbito nacional constituem uma grande oportunidade para que o planejamento urbano seja fortalecido e estruturado nos municípios, de modo a contribuir para o melhor aproveitamento dos recursos públicos, para a maximização dos seus efeitos na cidade e na redução dos déficits sociais e de infraestrutura urbana.

Por outra via, o Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. Assim, é fundamental que haja o controle social e os

processos participativos associados ao Plano Diretor, tanto no seu processo de elaboração quanto na sua implementação.

Em síntese, a prática do planejamento urbano participativo nos municípios brasileiros ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana.

8.2. A intensificação da disputa pelo mercado de terras e os conflitos fundiários urbanos

Em um contexto em que grande parte da população não tem acesso a moradia digna e que a regulação do uso do solo mostrou-se historicamente ineficaz para superar as desigualdades sociais, as disputas pela posse da terra intensificaram-se ao longo dos anos. De um lado, proprietários que geralmente buscam a lógica da mais-valia de suas terras, a partir dos investimentos públicos e coletivos. De outro, a população de baixa renda que busca a posse da terra para garantir o direito a moradia. No meio desses extremos, há o mercado imobiliário e o Poder Público que buscam terras para promover o desenvolvimento urbano e operam com lógicas completamente distintas: o mercado, buscando atender as demandas da sociedade, explorando os ganhos imobiliários decorrentes das melhores localizações urbanas; e o Poder Público, tentando superar os déficits de infraestrutura social urbana, promovendo políticas de caráter curativo e preventivo. Nessa disputa, a população de baixa renda é quem mais perde, pois por não ter acesso formal ao mercado, opera fora dele. Soma-se a isso o fato das políticas urbanas serem geralmente limitadas para garantir o direito social a moradia digna em ampla escala e que propicie a superação dos déficits habitacional e de infraestrutura. Diante desse quadro, o que restou à população de baixa renda são as terras de localização inadequada para o desenvolvimento urbano e, consequentemente, todas as precariedades decorrentes dessa situação: exposição ao risco, vulnerabilidade a doenças, falta de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, lazer e transporte e insegurança quanto à posse da terra.

Se considerarmos os recursos públicos e privados mobilizados para o desenvolvimento urbano nos últimos anos no Brasil - mais especificamente na primeira década de 2000 - e os recursos públicos previstos para provisão de habitação popular, urbanização de assentamentos precários e saneamento para os próximos quatro anos, essa disputa pelo mercado de terras se intensificará, potencializando os conflitos fundiários urbanos com mais frequência e intensidade. Nesse contexto, é fundamental que a regulação do uso do solo

enfrente o passivo de desigualdade social e avance na efetivação da função social da propriedade. Para isso, o Plano Diretor é peça fundamental e deve estar adequadamente instituído para servir de ferramenta útil às administrações municipais, propiciando:

- a reserva de áreas para provisão habitacional;
- a segurança da posse para famílias que estejam em ocupações que não apresentem riscos, articulando o uso do solo a programas habitacionais;
- a penalização da retenção de terrenos urbanos bem localizados para fins especulativos;
- a gestão da valorização da terra em benefício da coletividade, revertendo os efeitos da valorização imobiliária para a cidade por meio de melhorias urbanas e sociais;
- a articulação de programas habitacionais aos demais investimentos públicos no território, integrando as políticas setoriais e maximizando os efeitos desses investimentos públicos;
- a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental e a mobilidade urbana;
- a construção de um projeto sustentável para as cidades;
- a gestão democrática das cidades;
- a promoção da função social da propriedade e do direito à cidade, tal como determinado pelo Estatuto da Cidade.

8.3. A fragilidade institucional da capacidade de gestão municipal

O universo de municípios com mais de vinte mil habitantes e que deve elaborar Plano Diretor é de 1.644, correspondendo a 30% do total de 5.565 municípios brasileiros. Este percentual deve ser um pouco maior, se forem considerados os municípios inseridos em região metropolitana, em área de interesse turístico e em área de influência de impactos de grandes empreendimentos de infraestrutura,¹⁹ que, segundo o Estatuto da Cidade, também devem elaborar Planos Diretores. Esses dados mostram que a maioria dos municípios não precisa elaborar o Plano Diretor e que grande parte do território nacional acaba não dispondo de um ordenamento territorial. De fato, estes municípios, por possuí-

19 Impactos de caráter regional e nacional.

rem pequenas estruturas administrativas e por contarem com reduzido preparo técnico, têm condições limitadas de exercer o planejamento e a gestão de seu território. Ademais, muitos deles são dependentes de transferências de recursos de estados e da União, ficando o investimento para o desenvolvimento urbano praticamente dependente da mediação política no âmbito estadual e federal.

Já os municípios com mais de vinte mil habitantes concentram a maior parte da população e, conseqüentemente, as maiores carências urbanas. As capitais e as cidades grandes contam com os maiores déficits de habitação e de infraestrutura urbana, mas, de forma geral, também são as cidades com maior capacidade administrativa, melhor preparo técnico e com maior disponibilidade de recursos próprios e de outras fontes para investimento em desenvolvimento urbano.

Para todos os contextos, – de municípios médios, grandes e pequenos –, o Estatuto da Cidade apresenta desafios, pois traz instrumentos voltados para o cumprimento da função social da propriedade que requerem uma mudança de cultura de gestão das cidades, na medida em que pressupõem o estabelecimento de limitações a determinados imóveis urbanos, especialmente quanto à gestão da valorização da terra e quanto ao uso do solo, de forma a atender ao interesse público e ao enfrentamento das desigualdades urbanas e sociais. Além disso, o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos requer uma ampla capacitação de equipes municipais e da sociedade, tanto em cidades grandes quanto em pequenas.

Compreende-se que essa capacitação possa ocorrer em duas frentes articuladas: uma técnica, voltada para o treinamento de equipes municipais que operem os instrumentos, de caráter mais administrativo e técnico; e outra de caráter político, voltada para a sensibilização e mobilização dos diversos atores envolvidos com a política urbana, de forma a informá-los sobre os fundamentos, a relevância e os ganhos sociais que estão em jogo quando se fala na efetivação de instrumentos do Estatuto da Cidade. Assim como a primeira frente envolve a dimensão política, a segunda também deve incorporar aspectos técnicos; o fundamental é romper a dicotomia entre as visões técnica e política da cidade.

8.4. Novas condicionantes para o planejamento urbano das cidades brasileiras

Após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, os municípios com obrigatoriedade de elaboração dos Planos Diretores tiveram cinco anos para elaborar seus planos, tendo sido o prazo posteriormente prorrogado por mais

dois anos. Isto é, em 2008 todos os Planos Diretores deveriam ter sido aprovados e, de fato, como foi comentado anteriormente, a maioria dos municípios aprovou seus planos. Nesse período, os programas federais de melhoria da infraestrutura não tinham sido plenamente instituídos ou estavam em processo de criação, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) - vale lembrar que o PAC foi criado em 2007 e o PMCMV em 2009, momento em que a maioria dos Planos Diretores já tinha sido elaborada.

Esses programas exigiram das administrações municipais a ‘pronta’ apresentação de projetos e que elas tivessem minimamente um planejamento administrativo para a gestão de obras que surgiram em várias frentes: saneamento, urbanização de assentamentos precários, sistema viário, hidrelétricas, refinarias, construção de casas populares. Nesse processo, os municípios que tiraram partido de seu poder de regulação do uso do solo e que dispunham de um Plano Diretor com um bom nível de auto-aplicação estavam à frente em relação a outros, pois puderam minimamente dispor de ferramentas para ordenar o desenvolvimento urbano.

Se for considerado que os Planos Diretores devem ser revistos no máximo a cada dez anos e que a partir de 2012 os Planos passarão por um processo de revisão, é fundamental que nesse processo os Planos Diretores dialoguem com o PAC e com o PMCMV. Ou seja, esses programas trazem novas condicionantes ao planejamento urbano das cidades em duas dimensões: o PAC, voltado para a urbanização de assentamentos precários, o saneamento, a construção de equipamentos comunitários, a pavimentação e o controle de riscos; e o PMCMV voltado para a construção de casas populares, ambos os programas buscam o enfrentamento das carências urbanas em uma dimensão intraurbana, isto é, combatem as carências urbanas no território urbanizado, em urbanização e na área de expansão urbana. Em outra dimensão, o PAC também propicia a implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como usinas hidrelétricas, rodovias, refinarias e linhas de transmissão, o que promove transformações na economia regional e gera impactos urbanos de diversas abrangências. Além disso, há a exploração mineral, que faz com que grandes empresas promovam a melhoria da infraestrutura a ela associada, como ferrovias, portos, estradas e demais instalações, o que também promove intensa dinamização da economia regional e da migração.

Nesse quadro, o Plano Diretor e os demais instrumentos de planejamento urbano têm papel fundamental para:

- articular as políticas setoriais nas escalas local e regional;
- fazer valerem os preceitos sociais do Estatuto da Cidade nessas duas dimensões;
- compatibilizar, no nível do planejamento geral do território, a gestão das diversas demandas advindas da implantação dos novos empreendimentos.

9 – Recomendações: os desafios para a construção de uma agenda de implementação do Estatuto da Cidade e de construção de novos paradigmas de planejamento urbano

9.1. Recomendações aos municípios e à sociedade

- *Efetivar a regulamentação e a implementação de instrumentos de política fundiária voltados para a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda.* Instrumentos como zonas especiais de interesse social e os instrumentos de urbanização compulsória, por exemplo, foram testados e implementados em alguns municípios, mostrando sua efetividade em disponibilizar terra urbanizada e bem localizada à população de baixa renda. Cabe ampliar a utilização desses instrumentos pelos municípios de forma articulada aos planos locais de habitação de interesse social e aos programas de habitação.
- *Efetivar a regulamentação e a implementação de instrumentos de gestão da valorização da terra.* Os investimentos públicos e privados e a regulação do uso do solo geram a valorização da terra, e os efeitos dessa valorização acabam ficando exclusivamente restritos aos proprietários, sem que estes tenham investido no desenvolvimento urbano ou contribuído para a valorização de seus próprios imóveis. Cabe, portanto, ao município, instituir instrumentos de natureza urbanística e fiscal, como o IPTU, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, para reverter parte dessa valorização imobiliária à sociedade, por meio de obras e melhorias urbanas.
- *Articular o Plano Diretor, o planejamento dos investimentos públicos e a regulação do uso do solo aos empreendimentos do PAC e do PMCMV.* Os programas de investimento em infraestrutura acabam exigindo pragmatismo na sua implementação, e, nesse contexto, o Plano Diretor deve

ter adequada regulamentação para ser operativo, ser útil e auxiliar na implementação desses programas. Um exemplo está na gestão das demandas, que requerem, por exemplo, um diagnóstico que identifique a cobertura dos serviços e equipamentos urbanos e um plano urbanístico que contenha propostas de investimentos e melhoria desses equipamentos urbanos, principalmente nos locais mais carentes. Além da gestão das demandas, o Plano Diretor pode avançar na proposição de instrumentos voltados ao ordenamento urbano no entorno desses empreendimentos e para a gestão de suas externalidades.

- ***Articular, por meio do Plano Diretor, as intervenções de caráter regional com as intervenções de caráter local.*** Trata-se da gestão das demandas advindas dos empreendimentos do PAC e do PMCMV em diferentes escalas, e da correspondente proposição de instrumentos, investimentos e projetos que atendam estas demandas.
- ***Fortalecer o controle social e o planejamento participativo,*** de forma a legitimar um processo de planejamento que dialogue com os problemas urbanos, que envolva todos os segmentos sociais e que seja resultado de um pacto social pelo desenvolvimento urbano e pela superação das carências urbanas.
- ***Fortalecer a tributação imobiliária,*** fazendo com que os municípios confirmem equidade no desenvolvimento urbano e que disponham de receitas para o exercício de suas competências locais.
- ***Integrar as políticas setoriais voltadas ao desenvolvimento urbano,*** atentando para a lógica de planejamento e ordenamento territorial pactuada no Plano Diretor.

9.2. Recomendações aos Governos Estaduais, ao Governo Federal e à sociedade

- ***Estruturar uma estratégia nacional de capacitação dos municípios e da sociedade para a revisão e implementação de Planos Diretores.*** Talvez a principal ação do Governo Federal para o fortalecimento do planejamento urbano esteja da estruturação de um programa de assistência técnica de envergadura nacional, que envolva todos os agentes da política urbana e que seja implementado de forma regional, em parceria com governos estaduais e com todos os segmentos da sociedade.

- ***Estruturar processos de capacitação específicos para municípios envolvidos em impactos de grandes empreendimentos de infraestrutura.*** Geralmente os grandes empreendimentos de infraestrutura geram impactos urbanos de diferentes dimensões, ao mesmo tempo em que disponibilizam recursos aos municípios para a gestão desses impactos, seja via processo de licenciamento ambiental, seja por meio de royalties ou contribuições derivadas da exploração mineral, por exemplo. É fundamental que o Governo Federal e os Governos Estaduais apoiem esses municípios, dando diretrizes e promovendo o fortalecimento institucional para que eles tenham condições de gerenciar as demandas e os recursos advindos desses empreendimentos.
- ***Estruturar um sistema nacional de gestão democrática das cidades,*** fazendo com que a disponibilização de recursos para o desenvolvimento urbano seja submetida a processos de planejamento urbano e ao controle social.
- ***Fortalecer a governança metropolitana,*** compreendendo que o planejamento metropolitano e a gestão dos recursos voltados ao desenvolvimento urbano em âmbito metropolitano são coisas distintas, pois no primeiro caso trata-se de plano para uma unidade regional, e, no segundo, da operação de serviços urbanos no âmbito regional, o que implica em conflitos e interesses de diferentes níveis de complexidade para a cooperação federativa entre municípios e entre estes e os governos estaduais e federal.
- ***Criar alternativas de apoio ao planejamento urbano em pequenos municípios,*** dadas as especificidades das demandas e da capacidade de gestão desses municípios.

A análise dos Planos Diretores e as experiências recentes de planejamento urbano no Brasil permitem concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades. No entanto, é possível dizer, inspirando-se em Lefebvre (2001), que é preciso ver nessas experiências, que envolvem processos participativos e uma diversidade de práticas urbanas empreendidas por diferentes agentes sociais, aprendizados que conformam a práxis que poderá gerar uma nova utopia do direito à cidade, capaz de desenvolver novos processos de reapropriação, pelos seres humanos, do espaço e da sua temporalidade.

Referências Bibliográficas

CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº 25 de 18 de março de 2005*. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 11/09/2010.

CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº 34 do Conselho das Cidades, de 1º de julho de 2005*. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 11/09/2010.

IBGE: *Pesquisa do perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC*.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 3ª edição. Brasília: Ministério das Cidades e CONFEA/CREA, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Planejamento territorial urbano e política fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010, 123p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009*. Disponível em: www.cidades.gov.br, acessado em 11/09/2010.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. Plano Diretor e Gestão Democrática da Cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel (org.). *Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida: implementando os instrumentos do estatuto da Cidade*. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.